

Revista sobre Fronteras e Integración Regional

ISSN: 1316-6727

Versión electrónica

ISSN: 2443-4515

Depósito legal: 1996+02TA3

Depósito legal electrónico:

ppi201402TA4545

Enero-Junio 2019 (1)

Año 24 - Nº 47

aldea

Mundo

NÚMERO ESPECIAL: PARADIPLOMACIA EN AMÉRICA LATINA



Centro de Estudios de Fronteras e Integración

**Dr. José Manuel Briceño Monzillo (CEFI)**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - SAN CRISTÓBAL - TÁCHIRA - VENEZUELA



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
V E N E Z U E L A

Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración Regional.

ISSN 1316 - 6727 / ISSN 2443-4515 (Versión Electrónica) / Depósito Legal 1996 - 02TA-3 / Depósito Legal Electrónico ppi- 201402TA4545 / Publicación Semestral

Esta publicación ha sido auspiciada por el Centro de Estudios de Fronteras e Integración "Dr. José Manuel Briceño Moncillo" de la Universidad de Los Andes en el Táchira y el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA)

## Universidad de los Andes

### Autoridades

Mario Bonucci (Rector),  
José María Anderéz (Secretario),  
Patricia Rosenzweig Levy (Vicerrectora Académica),  
Manuel Aranguren (Vicerrector Administrativo),  
Alejandro Gutiérrez (Coordinador General del CDCHTA)

Universidad de Los Andes - Táchira

" Dr. Pedro Rincón Gutiérrez "

### Autoridades

Alfonso Sánchez (Vicerrector Decano)  
Omar Pérez Díaz (Coordinador de Docencia y Administrativo (e))  
Doris Pernía (Secretaria)

Centro de Estudios de Fronteras e Integración

"Dr. José Manuel Briceño Monzillo"

### Autoridades

Carlos Casanova Leal (Director)  
Francisco Javier Sánchez Chacón (Coordinador Académico)

### Investigadores Activos

Ana Marleny Bustamante, Leonardo Caraballo,  
María Alejandra Mendoza, Miguel Ángel Márquez, Francisco Javier Sánchez



Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración Regional.

Año 24, No. 47 / Enero-Junio 2019 (1) ISNN 1316 - 6727 / ISSN 2443-4515

(Versión Electrónica) / Depósito Legal 1996 - 02TA-3 / Depósito Legal Electrónico ppi- 201402TA4545 / Publicación Semestral

|  |         |
|--|---------|
| <b>Editorial.</b> <i>Francisco Javier Sánchez Chacón</i>   | 5-7     |
| <b>Presentación:</b> La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras<br><i>MARIANO ALVAREZ / NAHUEL ODDONE - EDITORES INVITADOS</i> | 8-13    |
| <b>Investigaciones</b>   |         |
| Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana<br><i>SERGIO ALBÚJAR CARBAJAL</i>   | 14-26   |
| Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina<br><i>TAHINA OJEDA MEDINA</i>   | 27-38   |
| La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil<br><i>CAMILO PEREIRA CARNEIRO</i>  | 39-50   |
| Cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático<br><i>GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA / SUELLEN MAYARA PÉRES DE OLIVEIRA</i>                       | 51-58   |
| Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte<br><i>CRISTIAN OVANDO SANTANA / DIEGO RIQUELME GÓMEZ</i>  | 59-70   |
| La internacionalización, un comportamiento estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino<br><i>JAVIER DÍAZ BAY</i>   | 71-87   |
| <b>Agenda</b>  |         |
| De las relaciones colombo-venezolanas (julio-diciembre 2018)<br><i>MELITZA ATENCIO</i>   | 88-94   |
| <b>Reseñas</b>   | 95-106  |
| <b>Índice acumulado</b>  | 109-113 |
| <b>Instrucciones para autores</b>  | 114-119 |

CONTENIDO

# Contents

## RESEARCH / RECHERCHE

Decentralization of international cooperation: local and regional authorities included in South American construction 14-26

Décentralisation de la coopération internationale : l'inclusion des gouvernements infranationaux dans la construction sud-américaine

**SERGIO ALBÚJAR CARBAJAL**

Localization of the Sustainable Development Goals in border areas and cross-border South-South cooperation in Latin America 27-38

Localisation des Objectifs de Développement Durable dans les zones frontalières et coopération transfrontalière Sud-Sud en Amérique latine

**TAHINA OJEDA MEDINA**

Cross-border cooperation in twin cities of the Brazilian southern border 39-50  
La coopération transfrontalière dans les villes jumelles de la frontière sud du Brésil

**CAMILO PEREIRA CARNEIRO**

Cooperación transfronteriza en la región trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: Un caleidoscopio paradiplomático 51-58

Cross-border cooperation in the trinational region of Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: a paradiplomatic kaleidoscope

Coopération transfrontalière dans la région trinationale Ciudad del Este-foz do Iguaçu-Puerto Iguazu : un caléidoscope paradiplomatique

**GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA / SUELLEN MAYARA PÉRES DE OLIVEIRA**

An approximation to paradiplomacy in Chile: some approaches to the transborder dimension of the Northern strip 59-70

Une approche à la paradiplomatie au Chili: quelques portées de sa dimension transfrontalière dans la bande nord

**CRISTIAN OVANDO SANTANA / DIEGO RIQUELME GÓMEZ**

Internationalization, a sub-national strategic behavior. A measurement proposal for Argentina 71-87

Internationalisation, un comportement stratégique infranational. Une proposition de mesure pour le cas de l'Argentine

**JAVIER DÍAZ BAY**

**AGENDA / AGENDA** 88-94

**BOOK REVIEWS / COMPTES-RENDUS** 95-106

**CUMULATIVE INDEX / INDICE ACCUMULÉ** 109-113

**INSTRUCTIONS TO AUTHORS / INSTRUCTIONS POUR LES AUTEURS** 114-119

# Editorial

**A**ldea Mundo ofrece una edición especial que aborda un tema devenido en fundamental dentro de la disciplina de las relaciones internacionales y la integración regional, aunque no solo, porque también atiende a los estudios fronterizos y otras disciplinas o enfoques porque es multidisciplinar: la paradiplomacia. El estudio sobre la acción internacional de las entidades subnacionales, sean estas de carácter regional -intermedio- o municipal/local, ha tomado auge en la academia latinoamericana, y ha cobrado importancia para los diversos actores más allá de los gubernamentales, también para organizaciones y oenegés internacionales y la sociedad civil; si bien falta mucho por estudiar y explicar. Dentro de la paradiplomacia y de las diversas interacciones más allá del límite internacional de los actores subnacionales, cobran relevancia las relaciones transfronterizas, específicamente las de carácter gubernamental que incluye lo político, pero sin olvidar las de carácter social, económico y cultural, a cuyo estímulo y consolidación deben abocarse los actores gubernamentales. Pues bien, de la paradiplomacia, con especial referencia a la fronteriza, se discute en este número.

La diversidad de los casos aquí expuestos y el debate que generan, se presentan de la mano dos editores invitados que son profesionales de alto nivel, conocedores en profundidad y detalle de la paradiplomacia en general y la transfronteriza en particular en América Latina. Los editores Nahuel Oddone y Mariano Álvarez han convocado a académicos relevantes, una comunidad epistémica en gestión le llaman, que analizan desde diversos ángulos las relaciones que se dan en las regiones fronterizas entre los Gobiernos no centrales de diversos países latinoamericanos, algunas en el marco de acuerdos de integración regional como el Mercado Común del Sur (Mercosur), que crea condiciones jurídicas, económicas, sociales y de otra naturaleza para esas relaciones. Oddone es doctor en Estudios Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea y actual jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales del Instituto Social del Mercosur -si bien sus opiniones aquí vertidas son personales y no institucionales-; el trabajo realizado en un organismo de tal relevancia le permite moverse por diversos países suramericanos y le agrega a sus conocimientos académicos la praxis con las realidades transfronterizas suramericanas. Por su parte, Álvarez es doctor por la Universidad de Leiden, Países Bajos, magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y licenciado en la misma área por la Pontificia Universidad Católica Argentina, además, es consultor internacional e investigador asociado de la Universidad Arturo Prat en Chile, lo que le convierte en un sólido conocedor de las realidades paradiplomáticas latinoamericanas por formación y experiencia. Para la revista es un privilegio contar con ellos.

Aldea Mundo es una revista adscrita al Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes (ULA), que tiene su sede en el estado Táchira, limítrofe con el departamento Norte de Santander de Colombia, la región transfronteriza más activa entre ambos países, con mayores flujos de personas, mercancías y vehículos, con la consiguiente diversidad de relaciones. Sobre la también conocida como Región TNS, no hay investigación sobre la actuación paradiplomática de sus actores gubernamentales. Tal ausencia puede entenderse desde la realidad: no hay en la actualidad relaciones paradiplomáticas en esta zona transfronteriza, lo que debe abordarse, en mi opinión, desde dos perspectivas, la primera de ellas histórica, porque las iniciativas de paradiplomacia o cercanas a esa categoría, se encuentran lejanas en el tiempo, la otra perspectiva es legal y actual. En ese sentido, cuando el término apenas surgía en 1984 de la

## 6

mano de Ivo Duchacek con su célebre artículo *The International Dimension of Subnational Self-Government*, esta región era una adelanta de las relaciones paradiplomáticas: los gobernadores de Táchira y Norte de Santander sostenían constantes reuniones para intercambiar información y buscar alianzas oficiosas, que no oficiales, porque no se firmaban acuerdos más allá de las actas sobre lo tratado; era legalmente imposible. 'Paradiplomacia transfronteriza oficiosa' podríamos atrevernos a llamarla. Además, surgía la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) mediante el Acta de San Cristóbal de 1987, al amparo del Parlamento Andino (Decisión 184 de 1987), como foro de discusión política e institucional de los legisladores regionales, que acordaban impulsar ciertas políticas públicas para el territorio transfronterizo y sobre todo servían de interlocutores ante los Gobiernos centrales de Venezuela y Colombia (González Muñoz, 1996), de esta manera intentaban circunvalar la legislación que, si bien no prohibía tampoco permitía expresamente las relaciones entre las autoridades de las entidades subnacionales. La ARF dejó de reunirse hacia mediados de los 90 del siglo XX porque los Gobiernos centrales observaron alguna amenaza "por lo que consideraban un símbolo de independencia inconveniente", y crearon paralelamente la Comisión Presidencia de Asuntos Fronterizos (COPAF) en cada país (Bustamante y Sierra, 2006: 27). Puede considerarse a la ARF como una experiencia primigenia de carácter legislativo de los parlamentos regionales en Latinoamérica, cercana a la paradiplomacia transfronteriza.

Más adelante, en 2005 y bajo el amparo de la Decisión 501 de la Comunidad Andina (CAN), se realizó un estudio que involucró a universidades de la Región TNS: ULA de Venezuela, Universidad Francisco de Paula Santander y Universidad Libre, campus Cúcuta, ambas de Colombia, avalado por diversos organismos internacionales (BID, Banco CAF, la propia CAN). La investigación es el único estudio técnico bajo los parámetros andinos, que consultó a la sociedad civil regional y los gobiernos subnacionales, y propuso establecer una zona de integración fronteriza (ZIF) en parte del territorio de Táchira y Norte de Santander. Concretada la zona por los Gobiernos nacionales colombiano y venezolano en enero de 2006 mediante notas diplomáticas, los actores gubernamentales subnacionales, entre otros, tuvieron el marco legal adecuado para formalizar y ejecutar planes, programas y proyectos de forma conjunta, compartida y coordinada, y empezaron el proceso de su formalización. Sin embargo, la ZIF-TNS no llegó a llenarse de contenido por la denuncia de Venezuela del Acuerdo de Cartagena en abril del mismo año. Estas expresiones demuestran la manera en que algunas autoridades de la Región TNS mantuvieron relaciones paradiplomáticas transfronterizas, así como el esfuerzo de otros actores que impulsaron a los Gobiernos de nivel intermedio a relacionarse con sus homólogos del país vecino.

La otra perspectiva que explicaría la ausencia de relaciones paradiplomáticas transfronterizas en la Región TNS, y por tanto su ausencia en el debate académico sobre paradiplomacia, es la inexistencia de una base legal desde la salida de Venezuela de la CAN para que los Gobiernos subnacionales puedan vincularse formalmente, dado que la Constitución venezolana, a diferencia de la colombiana, no permite las relaciones entre autoridades gubernamentales locales o regionales con las de sus países vecinos u otras en la escena internacional. Hay que agregar que a finales del 2015, la Asamblea Nacional venezolana aprobó una ley orgánica de frontera -aunque una mayoría de autores consideran que en tanto su aprobación es inconstitucional, no existe jurídicamente tal norma- en la que se establece una prohibición expresa para las autoridades de nivel regional -los estados- y municipal, de mantener vínculos de cualquier naturaleza con sus homólogos de los países vecinos sin la expresa autorización del Ejecutivo Nacional, lo que inhibe cualquier intento de relaciones paradiplomáticas formales. De otra parte, influye que las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia han sido tremendamente

turbulentas en las últimas dos décadas, hasta el punto de que desde enero de 2019, y dada la realidad política y constitucional venezolana, el Gobierno colombiano mantiene relaciones con el Gobierno encargado de Juan Guaidó, presidente del Parlamento venezolano, pero están rotas con el Gobierno de Nicolás Maduro, que ejerce de hecho el control territorial de Venezuela, que ha restringido permanentemente desde agosto de 2015 el cruce de personas, vehículos y mercancías por los pasos formales entre ambos países, que se cierran totalmente como cuando del 2015 al 2016 no hubo tránsito formal alguno, y en otras ocasiones. Cabe acotar que esta realidad se reproduce casi idénticamente en la frontera con Brasil, con Guyana con la que existe una disputa por el territorio de la Zona en Reclamación, así como en el Caribe con diversos países, por ejemplo, Aruba, Bonaire y Curaçao, territorios autónomos del Reino de los Países Bajos.

En definitiva, les invito a leer los artículos que expertos de primera línea presentan en este número de Aldea Mundo, que ha querido contribuir con el aún escaso debate y publicaciones sobre la paradiplomacia, que de la mano de los distinguidos editores invitados ha abordado particularmente la transfronteriza. Estoy seguro que servirá a los investigadores actuales y por venir, a los decisores de políticas públicas y a la sociedad civil en general.

**Francisco Javier Sánchez Chacón**

*Editor*

### **Referencias**

ASAMBLEA REGIONAL FRONTERIZA- ARF (1987), *Tratado Constitutivo de la Asambela Regional Transfronteriza Táchira – Norte de Santander. Acta de San Cristóbal*. Mimeografiado. San Cristóbal, Táchira: autor.

BUSTAMANTE, ANA MARLENY Y SIERRA, MARINA (Coods.) (2006), *Propuesta de definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*. Cúcuta, Colombia: ULA-Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Corporación Universidad Libre de Colombia, Seccional Cúcuta y Universidad Francisco de Paula Santander.

DUCHACEK, Ivo (1984), "The International Dimension of Subnational Self-Government", *Publius*, 14(4), pp. 5-31.

GONZÁLEZ MUÑOZ, Adela (1996), "Asamblea Regional Fronteriza: una década en el escenario político binacional", *Aldea Mundo*, N° 1, Año 1, mayo- octubre, pp. 19-21.

**PRESENTACIÓN**  
**LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA**  
**PARADIPLOMACIA EN AMÉRICA LATINA:**  
**MOTIVOS PARA SU ABORDAJE ACADÉMICO**  
**Y SU VINCULACIÓN CON LAS FRONTERAS**

**MARIANO ALVAREZ\***  
**NAHUEL ODDONE\*\***  
EDITORES INVITADOS

### Introducción

**E**l presente número de Aldea Mundo busca arrojar luces sobre la internacionalización de los gobiernos no centrales en América Latina. Para ello, expertos de distintos campos académicos y diversos países han elaborado estudios que describen el accionar paradiplomático, tanto de ciudades como de gobiernos intermedios. Este grupo forma parte de una comunidad epistémica latinoamericana en gestación, que busca analizar de manera más sistemática el campo de la paradiplomacia, para poder aportar en las tomas de decisión a nivel gubernamental. En este contexto, el vínculo con los estudios fronterizos resulta casi natural, ya que los gobiernos no centrales ubicados en zonas de frontera son particularmente activos en materia de paradiplomacia.

La actividad internacional de los gobiernos no centrales se ha normalizado en los últimos años, gracias a la generalización, regionalización, adaptación y regulación, a nivel global (Cornago, On the Normalization of Sub-State Diplomacy, 2010a). Esto ha implicado un número creciente de actores en la arena política mundial, lo que a su vez ha generado nuevos vínculos y canales de interacción/relacionamiento. La paradiplomacia es un tópico de creciente interés, tanto a nivel profesional como académico. Sin embargo, la internacionalización de los gobiernos subestatales ha proliferado de manera más acelerada en la práctica que en su análisis teórico. Esto presenta dificultades para la planeación estratégica, haciendo imperativa la elaboración de más y mejores estudios.

Sin un correcto conocimiento de las motivaciones y efectos de la paradiplomacia, no es posible generalizar conclusiones que permitan un abordaje metodológico para la elaboración de políticas públicas atingentes.

Del mismo modo, la realización de más y mejores estudios sobre la paradiplomacia es indispensable para presentar recomendaciones informadas a los tomadores de decisión, a fin de que éstos conozcan cuáles son los posibles beneficios y consecuencias del accionar paradiplomático. Hasta la fecha, un número importante de las iniciativas paradiplomáticas en que se embarcan los gobiernos no centrales latinoamericanos carecen de un fundamento teórico y una planificación estratégica sólida.

La mayoría de los trabajos académicos se concentran en autores y temáticas norteamericanas y europeas, pero si bien parte de dicho bagaje conceptual y teórico es directamente aplicable a América Latina, mucho debe ser adaptado, en la medida de lo posible, o en su defecto generado específicamente desde y para la propia región. Las condiciones en que los gobiernos no centrales latinoamericanos desarrollan su actividad externa son cualitativamente distintas a aquellas de Norteamérica y Europa, por lo que requieren de un acercamiento específico. En nuestra región, la inexistencia de una única vía para el desarrollo de la paradiplomacia implica que su diseño depende de la capacidad de concertación de las autoridades locales, la movilización de otros actores socios, los recursos disponibles, sus trayectorias de gobierno y la acumulación de otras experiencias, así como la posibilidad de imitar estructuras similares. En definitiva, la comunidad académica latinoamericana no ha dedicado la suficiente atención para generar una masa crítica de conocimiento que facilite la elaboración de las políticas públicas necesarias para el desarrollo y aprovechamiento de la paradiplomacia. A fin de subsanar parte de dicha carencia, y en línea con la corriente académica más actual, es que se edita el presente número de Aldea Mundo. Este número constituye una pieza importante en un rompecabezas de investigadores que lentamente acercan posturas,



participan de congresos y seminarios, realizan publicaciones y otras actividades de incidencia, con el objetivo de influir simultáneamente sobre varios gobiernos a través de miembros transnacionales para más y mejores políticas de paradiplomacia y, específicamente, de paradiplomacia transfronteriza.

### La paradiplomacia en el contexto internacional

Desde mediados de los ochenta, el accionar externo de gobiernos intermedios y locales ha propiciado el desarrollo de una amplia y creciente literatura sobre paradiplomacia. Sin embargo, ésta ha tenido lugar particularmente desde Europa y Norteamérica; apareciendo los primeros estudios latinoamericanos diez años más tarde. A nivel global, la definición de la práctica diplomática –tal y como la conocemos hoy en día– fue consolidada recién durante el siglo XIX y llegó de la mano de una nueva mentalidad estatal. Debido a estos factores, los gobiernos nacionales comenzaron a considerar que las entidades subestatales eran un obstáculo para la unidad (Keating, 1998), lo que dio paso a una fuerte represión de la expresión paradiplomática pre-moderna (Cornago, 2010b). Esto no eliminó la actividad exterior de los gobiernos no centrales, pero sí disminuyó su notoriedad y frecuencia (Russell, 2010). Por otro lado, a las dos guerras que azotaron a Europa Occidental les siguió un período de fuerte injerencia estatal, lo cual resultó en una situación particular durante los años cincuenta y sesenta, cuando el Estado realizó una tarea de homogeneización interna, a través de fuertes políticas *top-down* que buscaban eliminar las asimetrías (Keating, 1998) y fortalecer la unidad nacional (Keating, 2000). Estos fenómenos tuvieron su correlato en la ausencia de estudios académicos sobre paradiplomacia, durante todo el siglo XIX y la primera parte del XX.

Posteriormente, se produjo un período de estabilidad en las fronteras en Europa Occidental, lo que relajó las tensiones y permitió el desarrollo de la regionalización (Le Galès & Lequesne, 1998). Este fenómeno también tuvo lugar en América Latina, pero de la mano de la planificación Estatal y la conformación de regiones (véase Boisier, 1996). A diferencia de las políticas orientadas a la defensa, que habían primado durante las décadas precedentes, el Estado de Bienestar no presionó hacia la concentración, sino que impulsó la regionalización de políticas (Marks, Hooghe, & Schakel, 2008), lo cual favoreció el desarrollo cuasi autónomo de los gobiernos no centrales.

El inicio distendido del desarrollo regional chocó con su interés por el campo internacional, ello generó que, durante los setenta y ochenta, el surgimiento de la paradiplomacia se produjese en tensión con el gobierno central. El accionar externo de los gobiernos

subestatales despertó el interés de más investigadores, quienes se avocaron a relevar los acontecimientos y a generar argumentos, tanto a favor como en contra del accionar paradiplomático. Por ejemplo, el estudio publicado por Martín (1968), en que se hacía una clara defensa de la voz única del Estado, aún en un sistema federal como el canadiense, fue contestado por el trabajo de Atkey (1970), en defensa de la participación de las provincias. También en este período se producen las publicaciones de Kesselman y Rosenthal (1974), quienes resaltan la importancia de incluir lo subestatal en los estudios de política comparada; y de Bertelsen (1977), donde se revisan los casos de grupos que, desde dentro de un Estado, buscaban hacerse escuchar en la comunidad internacional. Es importante mantener presente que, en estos trabajos, la participación paradiplomática era entendida dentro del marco de una lucha contra el Estado, su componente colaborativo o sinérgico se encontraba ausente.

Con este trasfondo histórico, surgen los trabajos que sentaron las bases para los estudios globales sobre paradiplomacia. A mediados de los ochenta, la incipiente disciplina toma protagonismo cuando se publica el número de otoño de la revista *Publius*, dedicada a los Estados federales y las relaciones internacionales, considerado uno de los principales clivajes en los estudios paradiplomáticos. En dicha oportunidad, Ivo Duchacek publicó “The International Dimension of Subnational Self-Government” (Duchacek, 1984) donde se introdujo, por primera vez el término “paradiplomacia”. Fue también novedoso que este número incluyese casos europeos y latinoamericanos, aunque analizados todos por autores norteamericanos (Kuznetsov, 2014).

En estos inicios, los estudios eran pocos y su difusión aún más limitada, debido a que los especialistas en relaciones internacionales y diplomacia daban muy poca importancia a los gobiernos subestatales (Fry, 1990). Asimismo, los estudios versaban generalmente sobre Estados federales o, en casos excepcionales, unitarios regionalizados, ya que se asumía que la paradiplomacia sólo tenía cabida en gobiernos no centrales con un alto nivel de autonomía. Por tal razón, la gran mayoría de los países de América Latina no despertaban interés alguno, porque no se consideraba que sus gobiernos intermedios o locales pudiesen realizar actividades paradiplomáticas.

Entre el final de los ochenta y la década de los noventa, los estudios sobre paradiplomacia despegan cuantitativamente, incorporando una mayor cantidad de autores europeos. Si en Norteamérica el punto de inflexión fue el número de la revista *Publius*, en Europa fue el seminario organizado en 1997 por la Universidad del País Vasco y del cual surgirá un número especial de la revista *Regional & Federal Studies*, transformado en libro al año siguiente (véase Aldecoa y Keating,

2000). Impulsados por la globalización, el desarrollo económico y la interdependencia, los gobiernos no centrales se incorporaron de manera decidida en asuntos exteriores y, a partir de los noventa, se da un vuelco por la paradiplomacia y los procesos de internacionalización, despertando el incipiente interés de los académicos (véanse Soldatos (1993), García Segura (1996), Kincaid (2003) y Tussie (2004), entre otros). Desde entonces, la paradiplomacia se ha extendido a diversas áreas, desde hermanamientos a cooperación descentralizada, promoción comercial, atracción de inversiones y asociación en la búsqueda de desarrollos conjuntos, entre otras.

### Los estudios en América Latina

Desde la aparición de la temática en América Latina, el número de académicos y académicas así como profesionales (*practitioners*) dedicados a la temática ha crecido considerablemente, de igual forma lo han hecho los programas de estudio e instituciones dedicadas a la internacionalización de los gobiernos no centrales. Pero si bien la práctica y teoría paradiplomática latinoamericana ha cerrado parte de la brecha que mantenía con la norteamericana y europea, aún dista camino por recorrer. Sobre todo, en cuanto a la experiencia práctica, a partir del sostenimiento financiero y continuo de las diferentes estrategias de internacionalización.

El clivaje producido en Europa generó un impulso que se hizo sentir también a América Latina y Asia (Kuznetsov, 2014). El renovado interés por el campo de estudio se benefició de un nuevo acercamiento al fenómeno, que aceptaba de manera más decidida la posibilidad de su desarrollo en países unitarios y menos descentralizados.

En primer lugar, y en línea con lo acontecido en Europa y Norteamérica una década antes, los gobiernos no centrales latinoamericanos habían comenzado a involucrarse en actividades paradiplomáticas. Para ello debieron de atravesar períodos similares a los descriptos para aquellas regiones. En primer lugar, el aumento de las tensiones fronterizas y la política de seguridad y defensa que primó en los países durante las décadas de los setenta y ochenta, frenó su avance. Una vez superada dicha etapa, las ciudades y gobiernos intermedios debieron enfrentar la suspicacia de los Estados, quienes consideraban que la voz única de los países podía verse afectada (como habían debatido Martín y Atkey). Sin embargo, y al igual que lo ocurrido en Europa y Norteamérica, la actividad paradiplomática continuó desarrollándose y comenzó a despertar el interés de los académicos y de políticos locales que, a través de ella, buscaron su proyección nacional e internacional.

En segundo término, los expertos –tanto dentro como fuera de la región– entendieron que el análisis teórico del fenómeno no se podía limitar a los países federales o regionalizados, ya que su práctica se había extendido también a Estados unitarios. Una vez más, fue el accionar paradiplomático el que se encontró impulsando a los académicos para ampliar su visión sobre la temática.

Gracias a ello, en 2010 se produce el clivaje latinoamericano con una publicación comparable a la de *Publius* o la *Regional & Federal Studies*, cuando se editó “La Política Internacional Subnacional en América Latina” (Maira, 2010). Sin embargo, este punto de inflexión no logró un desencadenamiento masivo de estudios, lo cual se reflejó en que la paradiplomacia continuó llevándose a cabo sin un fundamento teórico ni una planificación estratégica clara. Ejemplo de ello fue la apertura compulsiva de oficinas de representación en el extranjero, las cuales se produjeron como resultado de la imitación al accionar de Quebec y que probaron, en su mayoría, ser una asignación ineficiente y poco productiva de recursos subestatales (véase Keating, 1999).

Los gobiernos no centrales son cada vez más conscientes de la importancia de la paradiplomacia para su desarrollo. Su actividad externa ha hecho que la cantidad de documentos firmados con contrapartes extranjeras se expanda notoriamente en las últimas décadas, generando diversos cambios institucionales, tanto a nivel central como no central, a fin de dar cauce a estas iniciativas. Pero si bien la paradiplomacia es cada vez más extendida entre los gobiernos subestatales de América Latina, su desarrollo no ha sido parejo; mientras algunos se encuentran fuertemente involucrados y comprometidos en temáticas internacionales, otros aún luchan por expresar su voz. Vale destacar el creciente impulso que ha tomado la paradiplomacia en países como Bolivia y Ecuador, los que al reconocerse como Estados plurinacionales potenciaron el accionar internacional subnacional/ subestatal.

En la literatura existente no se ha encontrado un consenso respecto a la razón detrás del comportamiento paradiplomático diferenciado, debido principalmente a la falta de estudios sistemáticos y comparables, lo cual representa uno de los principales problemas en el análisis de la paradiplomacia (Kuznetsov, 2014). Debido a esta falta de consenso, se esgrimen una gran cantidad de posibles razones para el desarrollo dispar, como las diferencias de intereses entre los gobiernos no centrales, la existencia de distintas capacidades creadas para el desarrollo paradiplomático, y los asuntos políticos relativos a la configuración socioeconómica y étnica, entre otros. No obstante, es la ausencia de trabajos consistentes, comparables y compilados lo

que hace que no exista certeza respecto a las causas de este desarrollo diferenciado.

La importancia que los gobiernos no centrales le están entregando al involucramiento en asuntos exterior no se ha visto fehacientemente reflejada en la academia latinoamericana, la que no ha sabido ofrecer una explicación apropiada y generalizable, para extraer lecciones y buenas prácticas. En general, los académicos han trabajado la paradiplomacia de un territorio en particular, pero no se trata de estudios sistemáticos ni de compendios analíticos. Si bien, cada vez son más los investigadores y profesionales que se interesan por temas asociados con la paradiplomacia, la literatura especializada es todavía escasa y las recomendaciones que se pueden extraer son muy limitadas. Incluso, ha llegado a sostenerse que la heterogeneidad de los casos de paradiplomacia dificulta todavía la elaboración de una teoría global sobre la acción internacional de los gobiernos locales (Gely, 2016).

Actualmente, una gran cantidad de gobiernos locales e intermedios de América Latina, cuentan con unidades dedicadas a los asuntos internacionales, así como con contactos en el exterior. En contra partida, cada vez son más los programas académicos dedicados al estudio de estos fenómenos. Destacan el Diplomado en Gobiernos Locales del Programa de Desarrollo Dirigencial, de la Universidad Católica Argentina; el Diplomado en Internacionalización de Ciudades de la Universidad del Rosario; la Maestría en Relaciones Internacionales de los Gobiernos y Actores Locales de la Universidad de Guadalajara; y el Diplomado Formación en Competencias Innovadoras y Emprendedoras para la Internacionalización de la Región del Biobío de la Universidad de Concepción; entre los principales. La expansión de la actividad paradiplomática en América Latina y su incorporación al campo de estudio de las relaciones internacionales, permite la ampliación de éste, incluyendo a nuevos actores, profundizando su complejidad y descentralizando su análisis. Si bien es una temática de reciente incursión en la academia sudamericana (Kuznetsov, 2014) las nuevas tendencias apuntan cada vez más a su expansión.

Prueba de lo anterior son la reciente publicación de los libros Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia (Oddone & Ramos, 2018) y América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia (Alvarez, Luna Pont, & Oddone, 2019), así como los paneles sobre paradiplomacia organizados en los congresos de la *Latin American Studies Association* de 2016 y 2018, y el Primer Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial de 2019. A pesar de ello, la producción académica latinoamericana al respecto continúa siendo escasa y poco articulada, donde publicaciones que compilen

puntos de vista desde distintas disciplinas son todavía necesarios. En otras palabras, es necesario generar una mayor masa crítica de conocimiento académico, sustentado en una red consolidada de investigadores, articulados éstos en una comunidad epistémica regional, capaz de dar explicaciones y extraer conclusiones respecto al desarrollo diferenciado de la paradiplomacia en las distintas regiones de los países.

El creciente interés por la formación y el estudio en paradiplomacia, así como por construir argumentos teóricos de peso que contribuyan a entender que los gobiernos locales y regionales son actores importantes del sistema internacional, ha encontrado a lo largo de los últimos años algunos incentivos a escala global. Sin duda, la construcción holística de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la participación de gobiernos municipales e intermedios, ayudó a consolidar los aportes surgidos desde una perspectiva *bottom up*. De acuerdo con los diferentes análisis realizados por varias redes globales de ciudades, se estima que de las 169 metas fijadas en los ODS los gobiernos locales tienen un rol que cumplir en al menos 93 de ellas. Este espacio global ofrece la oportunidad de fortalecer las capacidades internas, así como los recursos técnicos y financieros para consolidar los mecanismos de intercambio de buenas prácticas y así visibilizar los aportes sustantivos que permitan avanzar en el proceso *interméstico* que ha sido descrito como un legítimo reclamo para obtener una “silla local en la mesa de las decisiones globales”.

Potenciar los enfoques colectivos, entre actores regionales, para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, aparece como una estrategia óptima para contribuir no solo a la internacionalización de los gobiernos no centrales sino también, y sobre todo, a la disminución de las asimetrías al interior de los Estados y entre ellos, con especial atención en las zonas de frontera. Las premisas fundamentales para la planificación de la localización de los ODS en contextos fronterizos son: 1) identificación de actores clave (enfoque multiactor); 2) caracterización del territorio fronterizo (enfoque contextual); 3) explicación del contexto de gobernanza territorial (enfoque regulatorio); y 4) localización de los ODS en el territorio a partir del fortalecimiento de capacidades proyectuales y de gestión (enfoque propositivo). En todos los ítems mencionados la paradiplomacia transfronteriza tiene un papel que jugar.

Fomentar investigaciones como las recogidas en el presente número de Aldea Mundo resultan indispensables para la generación de una masa crítica de estudios sobre la base de los cuales generar hipótesis respecto de las motivaciones y canales de relacionamiento utilizados por las unidades subestatales

en su incursión en asuntos exteriores. Dichas herramientas teóricas serán clave para un desarrollo académico serio, que entregue explicaciones y teorías sobre la paradiplomacia latinoamericana. Asimismo, la comparación entre las distintas experiencias ofrecerá un panorama más claro respecto de las buenas prácticas paradiplomáticas a seguir por los gobiernos no centrales y las necesidades de formación de capital humano.

Este número de la Revista Aldea Mundo recibe una serie de contribuciones inéditas. Tras esta presentación, se encuentra en primer lugar el aporte de Sergio Albújar Carbajal, Investigador del GIOR – PUCP, con el artículo “Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana”. Seguidamente, Tahina Ojeda Medina, Coordinadora de la línea de investigación en Cooperación Sur-Sur del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) y Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) nos presenta un artículo sobre “Localización de los ODS en espacios fronterizos y cooperación sur-sur transfronteriza en América Latina”, un tema clave en el diálogo interméstico entre la agenda global del desarrollo y los territorios de frontera.

A continuación, Camilo Pereira Carneiro de la Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), realiza un análisis sobre “La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil”, poniendo de relieve el estímulo que estas ciudades recibieron a partir de la construcción del proceso regional del Mercosur. De igual forma, los profesores de la Universidade Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Gustavo Oliveira Vieira y Suellen Mayara Péres de Oliveira, realizan su aportación con el artículo: “Cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguazu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático”, destacando el papel de la paradiplomacia en la frontera tripartita constituida por Argentina (Puerto Iguazú), Brasil (Foz do Iguazú) y Ciudad del Este (Paraguay). Ambos autores reafirman el rol clave, y al mismo tiempo complejo, que ha tenido la paradiplomacia en la subregión.

Por su parte, los profesores Cristian Ovando Santana y Diego Riquelme Gómez del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (Chile), hacen lo propio con el artículo: “Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte”.

La revista incluye también la interesante propuesta de medición de la actividad internacional subnacional del caso argentino realizada por Javier Díaz Bay. En “La internacionalización: un comportamiento

estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino” el autor propone un índice para medir la internacionalización como parte de un comportamiento estratégico y postular su posible impacto en indicadores de desarrollo en la Argentina para el año 2015.

Por último, este número de la Revista Aldea Mundo concluye con tres reseñas realizadas por los profesores investigadores Cecilia Sarabia de El Colegio de la Frontera Norte de México, Luis Alfonso Herrera Robles del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, y Yair Candelario Hernández de la Universidad Autónoma de Baja California.

## Referencias

- ALDECOA LUZARRAGA, F. y KEATING, M. (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- ALVAREZ, M., LUNA PONT, M., y ODDONE, N. (Eds.). (2019), *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Tres de Febrero: Universidad Nacional Tres de Febrero.
- ATKEY, R. G. (1970), “The Role of the Provinces in International Affairs”, *International Journal*, 26(1), pp. 249-273.
- BERTELSEN, J. S. (Ed.) (1977), *Nonstate nations in international politics: Comparative system analyses*. New York, Praeger Publishers.
- BOISIER, S. (1996), *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CORNAGO, N. (2010a), “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”. En D. Crikemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 11-36.
- (2010b), “Perforated Sovereignties, Agonistic Pluralism and the Durability of (Para)diplomacy”. En C. M. Constantinou y J. Der Derian (Eds.), *Sustainable Diplomacies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 89-108.
- DUCHACEK, I. D. (1984), “The International Dimension of Subnational Self-Government”, *Publius*, 14(4), pp. 5-31.
- FRY, E. H. (1990). State and Local Governments in the International Arena. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509, pp. 118-127.
- GARCÍA SEGURA, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*(91), pp. 235-264.
- GELY, M. (2016), “Hacia una mejor conceptualización teórica de la proyección internacional de los gobiernos locales”. En S. González, N. Cornago, y C. Ovando (Eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América*

*Latina. Aspectos teóricos y estudios de casos.* Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 161-176.

KEATING, M. (1998), "Is there a regional level of government in Europe?". En P. Le Galès y C. Lequesne (Ed.), *Regions in Europe*. London, Routledge, pp. 8-21.

---- (1999), "Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies", *Regional & Federal Studies*, 9(1), pp. 1-16.

---- (2000), *Paradiplomacy and Regional Networking*. Recuperado de Forum of Federations: <http://www.forumfed.org>

KESSELMAN, M. y ROSENTHAL, D. B. (1974), *Local power and comparative politics*. Beverly Hills, Sage Publications.

KINCAID, J. (2003), "Foreign Relations of Sub-national Units". En R. J. Blindenbacher y A. Koller (Eds.) *Federalism in a changing world: Learning from each other*. Montréal, McGill-Queen's University Press, pp. 74-96.

KUZNETSOV, A. S. (2014), *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York, Routledge.

LE GALÈS, P. y LEQUESNE, C. (Eds.) (1998), *Regions in Europe*. London, Routledge.

MAIRA, L. (Ed.) (2010), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

MARKS, G., HOOGHE, L. y SCHAKEL, A. H. (2008), "Patterns of Regional Authority", *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), pp. 167-181.

MARTIN, P. J. (1968), *Federalism and international relations*. Ottawa, Queen's Printer.

ODDONE, N., y RAMOS, J. M. (Eds.) (2018), *Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia*. Ciudad de México, Colegio de la Frontera Norte.

RUSSELL, R. (2010), "El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria". En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 83-106.

SOLDATOS, P. (1993), "Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World". En D. M. Brown y E. H. Fry (Eds.), *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press. University of California, pp. 45-64.

TUSSIE, D. (2004), "La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino", *Integración & comercio*(21), pp. 69-84.

**\* Mariano Alvarez**

Doctor por la Universidad de Leiden, Países Bajos  
Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile  
Consultor internacional, Pontificia Universidad Católica Argentina  
Profesor visitante, Universidad de Chile. Investigador asociado,  
Universidad Arturo Prat-Chile  
Correo-e: [marianoalv@gmail.com](mailto:marianoalv@gmail.com)

**\*\* Nahuel Oddone**

Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea  
Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales Regionales, Instituto Social del Mercosur  
Correo-e: [oddone.nahuel@gmail.com](mailto:oddone.nahuel@gmail.com)

## DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LA INCLUSIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN SUDAMERICANA

SERGIO ALBÚJAR CARBAJAL\*

### Resumen

*Desde los años noventa, la formación de un sistema de cooperación sudamericano ha sido impulsado principalmente por la descentralización dentro de los Estados y los procesos de cooperación intergubernamental (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). Este artículo exploratorio aborda el fenómeno de la descentralización de la cooperación internacional en el espacio sudamericano y analiza las acciones de organismos intergubernamentales para incluir, directa o indirectamente, a los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana. Tal descentralización se expresa al menos en dos nuevas competencias para los gobiernos regionales y locales: el poder de recomendación frente a los órganos decisorios (cooperación transfronteriza, CAN, Mercosur, Unasur) y el poder de asociación con los demás actores sudamericanos (públicos y privados).*

**Palabras clave:** cooperación entre gobiernos subnacionales, descentralización, sistema de cooperación sudamericano.

*Decentralization of international cooperation: local and regional authorities included in South American construction*

#### Abstract

*Since the 1990s, the formation of a cooperation system in South America has mainly been built through decentralization within States and intergovernmental cooperation processes (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). This exploratory article deals with the phenomenon of decentralization of South American cooperation. It analyses the approaches of intergovernmental organizations to include, directly or indirectly, local and regional authorities as actors in the construction of South America. This decentralization is expressed by at least two new powers for local and regional authorities: the recommendation towards decision-making bodies (cross-border cooperation, CAN, Mercosur, Unasur) and the association with other South American actors (public and private).*

**Keywords:** Cooperation between Local Authorities, Decentralization, Cooperation System in South America.

*Décentralisation de la coopération internationale : l'inclusion des gouvernements infranationaux dans la construction sud-américaine*

#### Resumé

*Depuis les années 1990, la formation d'un système sud-américain de coopération a été principalement impulsée par la décentralisation au sein des États et par les processus de coopérations intergouvernementales (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). Cet article exploratoire aborde le phénomène de la décentralisation de la coopération sud-américaine. En outre, il analyse les démarches des organisations intergouvernementales pour inclure, directe ou indirectement, les autorités locales et régionales comme des acteurs de la construction sud-américaine. Cette décentralisation s'exprime par au moins deux nouvelles compétences pour les gouvernements régionaux et locaux : le pouvoir de recommandation aux organismes de décision (coopération transfrontalière, CAN, Mercosur, Unasur) et le pouvoir d'association avec les autres acteurs sud-américains (publics et privés).*

**Mots-clés:** coopération entre les gouvernements infranationaux, décentralisation, système de coopération sud-américain.

## 1. Consideraciones iniciales

La construcción sudamericana puede entenderse como la asociación de esfuerzos entre Estados en los ámbitos cultural, social, económico y político. Ello para combatir la pobreza y las desigualdades persistentes, y para construir un espacio común de paz y desarrollo socioeconómico (Tratado de la Unión de Naciones Suramericanas-Unasur, 2008). Pero tal construcción sudamericana está desprovista de supranacionalidad, una característica importante en el modelo de integración europeo. Allí, “las decisiones del poder supranacional de los organismos internacionales tienen prioridad y prevalecen sobre el derecho interno de los Estados” (Vieira, 2008: 201).

En América del Sur, los objetivos generales para un proceso de integración entre Estados parecen claros. Se trataría de un medio para lograr el desarrollo económico, reducir las desigualdades nacionales y apoyar la cohesión social entre los Estados miembros. Sin embargo, los métodos para lograr estos objetivos son superficiales, poco claros y a veces incompatibles entre sí (Ej. la rivalidad naciente entre Unasur y el nuevo proyecto Foro para el Progreso de América del Sur-Prosur). En vez de integración entre Estados sudamericanos, se puede hablar de cooperaciones intergubernamentales más o menos regulares (Vieira, 2012: 14). Tales relaciones defienden las prioridades de cada Estado, asumen cuotas muy tenues de supranacionalidad (ej. Comunidad Andina-CAN) y pueden relegar objetivos colectivos en favor de intereses nacionales. Así, la construcción sudamericana puede visualizarse como una suma de iniciativas de al menos tres tipos, transfronterizas (ej. Argentina-Chile), subregionales (ej. CAN, Mercado Común del Sur-Mercosur) o regionales (ej. Unasur).

Tales iniciativas intergubernamentales y también las políticas internas de cada Estado (ej. Argentina, Chile, Bolivia) han creado un sistema de cooperación dotado de normas jurídicas, que consideran a los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana. Por ejemplo, en 2004, la CAN y el Mercosur reconocen el principio de asociación sudamericana de estados federados, regiones y municipalidades (Decisión 585-CAN; Decisión CMC 41/04-Mercosur). A su vez, Unasur en 2008, defiende los principios de cooperación sectorial y de participación ciudadana (art. 3-u del tratado constitutivo) que involucran a los gobiernos subnacionales. Recordemos también que las constituciones políticas como la argentina (1994) o la boliviana (2009) han reconocido la acción exterior de gobiernos subnacionales, lo que refuerza la acción de sus gobiernos subnacionales en el espacio sudamericano (art. 124 y 125; art. 299 -I-5, respectivamente).

Vemos pues, que a medida que la democracia se instala en América del Sur a fines de los años 80, surge la idea de promover la construcción sudamericana desde abajo, basada en la cooperación entre los gobiernos subnacionales. Esta descentralización de la cooperación internacional puede entenderse como la transferencia de poder desde el nivel central o federal del Estado-nación hacia los estados federados, los gobiernos regionales o locales, en materia de cooperación para el desarrollo, con el propósito de generar empleo, aumentar los intercambios comerciales (nacionales o internacionales), favorecer la calidad de los servicios públicos o garantizar la cohesión social de un territorio. Así, esta cooperación descentralizada se caracteriza por el *leadership* de los gobiernos subnacionales y su deseo de aplicar un desarrollo sostenible y participativo. Al menos cuatro principios ordenan las relaciones de esta cooperación descentralizada. El multilateralismo, el interés común, el partenariado y la innovación (Hafteck, 2003: 336; Romero, 2007: 16). Se desea así establecer relaciones directas (Romero et al., 2004: 20) entre gobiernos subnacionales de países distintos, pero también movilizar otros actores públicos y privados.

En América del Sur, la cooperación descentralizada parece una categoría importante de la paradiplomacia. pues promueve las relaciones exteriores entre gobiernos subnacionales en materia de desarrollo local, el intercambio de saberes o las acciones en red en favor del progreso de los habitantes de territorios subnacionales. Así, la cooperación exterior de gobiernos subnacionales es visible al menos bajo tres modalidades, la recepción de la cooperación, la asociación para la concepción o ejecución de proyectos comunes, y la ayuda al desarrollo (un gobierno subnacional como actor directo de esta ayuda).

En la realidad, los gobiernos subnacionales adoptan de manera recurrente la asociación para crear y ejecutar proyectos comunes, transfronterizos (ej. regiones de Chile y Argentina), transnacionales como la zona de integración del centro oeste de América del Sur (Zicosur), o sudamericanos como la red de gobierno locales suramericanos (Mercociudades). De ese modo, los gobiernos subnacionales, parecen traducir la construcción sudamericana, en una carretera transnacional en buen estado, en la posibilidad de exportar fácilmente sus productos a través de los puertos de los países vecinos, en la creación de circuitos turísticos transfronterizos, en la organización de juegos deportivos transandinos o la creación de programas de intercambio interuniversitario. El sistema de cooperación sudamericano, permite a los gobiernos subnacionales la realización de estas actividades que de paso han perfeccionado la acción exterior de estados federados, regiones y municipalidades, y reforzado, aunque tímidamente, la construcción sudamericana desde abajo.

Este artículo exploratorio, tendrá como objetivo mostrar la emergencia de los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana, es decir, como entidades que tienen voluntad política y capacidades técnicas para realizar acciones propias (ej. construcción de una agenda sudamericana, concepción o promoción de proyectos transnacionales). Para esbozar este fenómeno, se abarcará el periodo 1990-2015. Sobre esta base, se realizará un análisis normativo con énfasis en seis países, que agrupan a más de la mitad de gobiernos subnacionales de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú). Luego se realizará una lectura política sobre algunos proyectos que involucran a estos gobiernos subnacionales. Dos ideas serán estudiadas, (1) los Estados apoyan la cooperación exterior de los gobiernos subestatales, (2) los Estados operan la descentralización de la cooperación transfronteriza.

## **2. La descentralización de la cooperación sudamericana: de la creación de comités consultativos de gobiernos subnacionales al tímido financiamiento de proyectos locales.**

Los Estados nacionales permiten la participación de sus gobiernos intermedios (regiones y estados federados) y autoridades municipalidades en los procesos intergubernamentales. Esta participación parece limitada a dos funciones que son la capacidad de recomendación a los Estados y sus agrupamientos, y la capacidad de asociación en el espacio sudamericano. El análisis de los principios de Unasur, de los consejos consultivos de gobiernos subestatales (CAN, Mercosur) y de los fondos de financiación muestra que estas dos funciones, aparentemente residuales y poco importantes, otorgan a las autoridades locales una reserva de poder que aún no está plenamente explotada. Este poder puede ser la base política y legal para una acción amplia de las autoridades locales dentro de la región sudamericana. Veamos algunos casos concretos para observar de cerca el fenómeno de descentralización de la cooperación sudamericana y los efectos que él produce.

### **a. La CAN y el reconocimiento de las municipalidades como promotoras de la construcción sudamericana.**

En 2004, la Comunidad Andina creó el Consejo Consultivo de Autoridades Municipales (CCAAM) para formalizar la asociación entre municipios, fortalecer la solidaridad andina y estimular la participación ciudadana (Decisión 585). El Consejo Consultivo está compuesto por tres miembros de cada país incluidos los alcaldes de las ciudades capitales. Los representantes del Consejo Consultivo tienen derecho de voz en las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y

de la Comisión de la CAN. Estos pueden también hacer recomendaciones sobre cuestiones que afectan los intereses locales. Es el caso de los temas urbanos (servicios públicos básicos), el desarrollo económico o el apoyo a la gestión de las comunidades rurales (CCAAM, 2009: 18-20). Por su parte el CCAAM fijó en el año 2009 tres objetivos prioritarios: fortalecer las instituciones municipales, promover la creación de procesos asociativos entre municipios y mejorar la participación municipal dentro de la CAN (CCAAM, 2009: 30-33). Como se ha indicado, la creación de este tipo de consejos, dota a las municipalidades de al menos dos funciones, la de recomendación y la de asociación.

Durante el seminario «Asociaciones y redes nacionales de municipios en el contexto del proceso de integración andina» organizado por el CCAAM en 2010, las municipalidades presentes (Medellín, El Alto, asociaciones municipales nacionales, otras redes) redactaron un documento de recomendación para la CAN. Allí se propone incluir a representantes de las redes (nacionales y rurales) como miembros de la junta directiva del CCAAM y señalan la necesidad de un inventario de las desigualdades en los servicios básicos dentro de los municipios andinos. Para avanzar en estos temas, las municipalidades solicitaron la implementación de un plan de desarrollo de la Comunidad Andina que tenga en cuenta la experiencia local de las municipalidades. La CAN ha ido incluyendo estas demandas por etapas. Por ejemplo, el programa INPANDES desarrolló entre 2015 y 2018, las plataformas de regiones innovadoras o de turismo comunitario permitiendo el intercambio en gobiernos subnacionales de países diferentes. Durante el mismo seminario de 2010, los municipios crean la “Red andina de municipalidades” que actualmente no tiene actividades visibles, pero las ciudades capitales han continuado los esfuerzos de asociación. En 2012 estas crean la red de ciudades sudamericanas, una red de redes para la convergencia entre las iniciativas existentes y la solución de problemas municipales urbanos y rurales.

La decisión de la CAN de transformar los municipios en actores de la construcción andina facilita la cooperación entre los gobiernos locales. Pero la CAN no ha reconocido esta capacidad en las regiones o administraciones intermedias. Son los Estados, a través de sus normas de descentralización, los que reconocen a todos los gobiernos subnacionales (municipios y regiones) como actores de la construcción sudamericana y en particular de la construcción andina. La falta de inclusión de las regiones se explica por la autonomía tardía que estas han adquirido en dos de los cuatro países miembros. Sólo en el 2002 y el 2009 las regiones peruanas y bolivianas se convirtieron en entidades territoriales autónomas (arts. 265 y 299-I-5 Constitución boliviana,



arts. 43 y 44 Constitución peruana). En Colombia y Ecuador, las regiones adquirieron su autonomía en 1992 y 1978 respectivamente, pero Ecuador reconoció la acción externa de sus gobiernos subnacionales sólo en el 2008 (Malé, 2013: 57). Colombia era el único país en el que las regiones tenían una autonomía consolidada, pero sin socios andinos, la cooperación era complicada. Las regiones colombianas desarrollan entonces cooperaciones con las provincias argentinas y los estados brasileños, por ejemplo, en temas de lucha contra el crimen organizado. Es el caso de la cooperación sobre seguridad ciudadana que realizaron en 2007 el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín con el estado brasileño de Rio de Janeiro (Spadale, 2014: 31).

Nótese que la CAN, dota del poder de recomendación y asociación a los gobiernos subnacionales pero su ejercicio depende de la aún frágil estabilidad de la organización andina. Entre los años 2013 y 2016 la CAN ha pasado por un drástico proceso de reingeniería que ha reducido sus funciones y ha dado prioridad a ciertos temas como la agricultura, la promoción de las exportaciones y la integración física (Decisión 792). La organización también redujo en un 70% los comités especializados y los grupos de trabajo. De los 104 comités consultivos de la CAN sólo 27 fueron ratificados, como el comité agrícola, de infraestructura terrestre o de pequeñas y medianas empresas (Decisión 797). El CCAAM también se mantuvo en el organigrama de la CAN lo que muestra que la participación de las municipalidades se ha convertido en un principio importante en la región andina que marca la transición hacia un proceso de integración más democrático (Wagner, 2005: 1). Se marca también el paso de un proceso andino hacia un proceso de integración sudamericano. Hoy la CAN parece un tanto fortalecida y la acción de algunas municipalidades más visibles (ej. Acción exterior de las ciudades capitales). Aunque el consejo CCAAM parece inactivo y disfuncional, se trata de un símbolo normativo importante. La CAN muestra su voluntad de incluir a nuevos actores en los procesos de toma de decisiones (art. 5 de la Decisión 585), lo que indica una reserva de poder para la asociación y cooperación entre las municipales andinas.

#### **b. El Mercosur y el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como promotores de la construcción sudamericana.**

Desde su inicio en 1991, el Mercosur estableció la posibilidad de crear reuniones especializadas como órganos permanentes que ayuden al Grupo de Mercado Común (GMC) a la ejecución de sus objetivos en temas como la agricultura familiar, turismo o ciencia y tecnología (Decisión CMC n° 09/91). El año 2000, bajo un contexto de recuperación y reestructuración,

el GMC da cuenta del esfuerzo paradiplomático de Mercociudades y crea la Reunión Especializada de Municipios (REMI) (RE-90-2000-GMC). Dicho órgano pasó por una fase de consolidación y permitió en 2004 la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) que entró en funcionamiento en el 2007 (CMC n° 41/04).

La creación del Foro contó con un fuerte apoyo de los gobiernos nacionales, de los cuales la Secretaría de Asuntos Federales (SAF) del Brasil desempeñó un papel capital. Esta convence al Gobierno brasileño sobre la necesidad de crear una nueva estructura que permita a los gobiernos subnacionales actuar como verdaderos agentes en la construcción del Mercosur y reforzar así la dimensión social y democrática del bloque. Completando la solicitud de Mercociudades (crear un foro de los municipios), la SAF decide incluir las regiones, provincias y Estados federados. Esta decisión puede explicarse por la falta de un mecanismo de diálogo entre los gobiernos intermedios y la importancia de estos para facilitar la creación y la aplicación de políticas de desarrollo local. El Brasil promueve entonces la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos intermedios que en la práctica no habían pedido nada (Salomón, 2008: 9,13). Así, el FCCR es fruto de una doble lógica, *bottom-up*, promovida por Mercociudades, y *top-down*, promovida por los gobiernos centrales.

Nótese que la inclusión de los gobiernos subnacionales se hace por etapas. En primer lugar, la reunión especializada permite la inclusión de los municipios (REMI). Luego, el FCCR incluye a los gobiernos intermedios (Estados federales, regiones, provincias). Todos los gobiernos subnacionales son reconocidos como actores de la construcción del Mercosur. Como en el caso de la Comunidad Andina, dos herramientas generales son puestas a disposición: el diálogo/cooperación entre los gobiernos subnacionales (art. 5-f de las Reglas de Procedimiento del FCCR), y la formulación de recomendaciones a los órganos de toma de decisiones del Mercosur.

En la práctica, la coordinación del FCCR está a cargo de una secretaria pro tempore de un año de duración por país. La secretaria se encarga de coordinar los intercambios entre las cinco secciones nacionales (países miembros del Mercosur) y los dos comités (regional y municipal). Cada sección nacional tiene un coordinador que suele ser funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores (4 países), o un representante de las colectividades (Uruguay). Los comités tienen también un coordinador que representa a todas las autoridades locales y regionales (estados federados, regiones y municipios). Sin embargo, varios problemas limitan la acción del FCCR. La reducida presencia de los gobiernos subnacionales y sobre todo de los gobiernos

intermedios (regiones, estados federados), y la ausencia de una estructura burocrática que de operatividad al foro. A estas dificultades se añaden las diferencias políticas dentro de las secciones nacionales que obstaculizan la toma de decisiones (Salomón, 2008: 11-13; Rhi-Sausi y Oddone, 2010: 143; Mendioca, 2013: 27 -28). Para reducir estos problemas, en 2013 el Foro propuso la creación de una secretaría permanente, pero por el momento el FCCR sigue parcialmente centralizado y tiene como protagonistas importantes a los ministerios de relaciones exteriores. Así, en la reunión del Foro de 2015, los municipios y los departamentos paraguayos estuvieron representados por el MRE del Paraguay.

Sin embargo, los miembros del FCCR se esfuerzan por dar una visión descentralizada de la cooperación en el Mercosur. Así, los gobiernos subnacionales abogan por la consolidación de la región sudamericana y la inclusión en el FCCR de regiones y municipalidades de los países asociados. Sobre el primer punto, el foro indicaba en el 2013 que, a pesar de las diferencias ideológicas, los países sudamericanos están llevando a cabo un proceso de integración inédito que ha transformado la región sudamericana en un actor político importante del mundo (Anexo n° 5 del Acta n° 01/13 del FCCR). Es un discurso muy optimista que contradice las grandes dificultades actuales de la integración (problemas de coordinación, descomposición de la Unasur). Ello marca, sin embargo, el compromiso del FCCR con el proceso de integración regional. Sobre el segundo punto, los miembros del foro reiteran la necesidad de integrar en él a las colectividades locales de los Estados asociados del Mercosur con el fin de aunar esfuerzos en favor de la consolidación sudamericana (punto n° 6, Declaración de Caracas, Anexo n° 5 de la Resolución 01/14 FCCR). Se trata de una propuesta audaz para ampliar el campo de influencia política del Mercosur y buscar una cierta coherencia en el proceso sud-americano, pues todos los Estados de la región son miembros asociados del mismo.

Hoy este foro parece poco influyente. El comité de regiones es prácticamente inexistente, mientras que el comité de los municipios tiene un cierto dinamismo gracias a la coordinación garantizada por Mercociudades. A pesar de sus dificultades, ese foro sigue siendo un órgano estratégico, es una puerta de enlace para coordinar las demandas de los gobiernos subnacionales y las iniciativas interestatales. Por el momento, el FCCR se asemeja más a un órgano de recomendación y dista mucho del objetivo de las ciudades de “codecisión en el Mercosur” (Granato y Oddone, 2010: 353). Por el momento, al menos tres objetivos dirigen las acciones del foro: el fomento de la cooperación entre los gobiernos subnacionales, la integración productiva y el refuerzo de la cooperación transfronteriza (Decisión n° 48/15 CMC, XLIX reunión ordinaria de coordinadores FCCR 21/06/2017).

### **c. La Unasur y el reconocimiento indirecto de los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana.**

Aunque la Unasur atraviesa una etapa de desintegración, los principios aquí evocados podrían inspirar los nuevos proyectos integradores en América del Sur. Como indicado, esta organización impulsa indirectamente la cooperación entre los gobiernos subnacionales, al menos a partir de dos principios: la cooperación sectorial y la participación ciudadana, según los artículos 3-u y 18 de su tratado constitutivo (TCU), respectivamente.

La cooperación sectorial comprende el trabajo entre grupos de países diferentes, con intereses o actividades comunes (ministerios gubernamentales, empresas, asociaciones o gobiernos subnacionales). Esta cooperación puede también incluir reuniones entre diferentes actores, públicos y privados, que trabajan en temas específicos como el acceso de fronteras o la cooperación económica entre pequeñas y medianas empresas. En lo posible, los gobiernos subnacionales impulsan la cooperación que los actores de su territorio realizan y velan por la coherencia de acciones, promoviendo proyectos en red y evitando el doble esfuerzo.

El principio de participación ciudadana se refiere a la necesidad de dialogar con los ciudadanos con el propósito de democratizar el proceso de integración sudamericana (art. 18 TCU). Este principio se concretiza a partir de campañas de información del trabajo realizado por la Unasur o a través de mecanismos de consulta y recomendaciones ciudadanas sobre un proyecto específico. Naturalmente, las ciudades y gobiernos intermedios se perfilan como interlocutores privilegiados para lograr este acercamiento (Urquiza, 2009: 99-100). Ello debido a la doble función que pueden desarrollar, de actores de la sociedad civil y de entidades públicas (Paquin, 2005: 134). En el primer caso, los gobiernos subnacionales se expresan como un grupo de ciudadanos organizados para defender sus posiciones. Por ejemplo, la provincia de Misiones (Argentina) en coordinación con la sociedad civil, impidió la construcción de la represa internacional en Corpus Christi, gracias a un plebiscito provincial en 1996 y en razón de su fuerte impacto medio ambiental; hasta hoy este proyecto sigue siendo frenado. En el segundo caso, las colectividades se presentan como entidades públicas que forman parte del Estado. De ese modo, fomentan la participación de los agentes de su territorio (empresas, asociaciones, sindicatos) en el proceso de construcción sudamericana. Es el caso de la provincia de Santa Cruz (Bolivia) que acompañó a la empresa de embutidos Sofía en su instalación en Salta, en el norte argentino.

Cabe recordar que los Estados miembros de la Unasur se comprometieron a respetar los objetivos de cooperación sectorial y participación ciudadana. Por ello, todos los órganos de los Estados, incluidas las autoridades regionales y locales, están obligados a respetar esos objetivos. En la práctica, los gobiernos subnacionales adoptan un método operativo para promover el proceso de integración sudamericano.

Ese método operativo indica que las autoridades regionales y locales concretizan las normas suramericanas mediante acuerdos de cooperación de largo plazo o la ejecución de proyectos concretos. Por ejemplo, el acuerdo entre la provincia de Misiones (Argentina) y el estado de Santa Catarina (Brasil) basaba sus cooperaciones en el objetivo de integración previsto en los Tratados del Mercosur (Acta de la ciudad de Florianópolis, 13/11/1995). También, el acuerdo de cooperación entre la región de Madre de Dios (Perú) y el departamento de Pando (Bolivia) se argumenta en los principios de fraternidad y desarrollo fronterizo previstos en el Tratado boliviano-peruano (convención interinstitucional del 11/5/2012). Así, algunos gobiernos subnacionales justifican su cooperación con principios amplios previstos por los Estados y les dan cierta operatividad a partir de la creación de asociaciones para la formulación y ejecución de proyectos, o la construcción de redes para defender los intereses locales frente a los Estados nacionales.

Los gobiernos subnacionales pueden dar vida a los principios de participación ciudadana y cooperación sectorial para defender sus intereses locales. Estos principios pueden ser argumentos para solicitar el perfeccionamiento de fondos de convergencia estructural, o la creación de herramientas de cooperación entre colectividades de países diferentes. De manera indirecta, la UNASUR reconoce a los gobiernos subnacionales como agentes de un proceso de integración sudamericano más democrático. La consecuencia es que los gobiernos subnacionales pueden asociarse con otros actores para defender sus intereses y promover la cohesión regional.

#### **d. El enfoque proyecto: la posible coordinación entre los Estados centrales y las colectividades locales para la realización de acciones concretas.**

En la Comunidad Andina, la participación de las autoridades locales es muy limitada. Aunque los proyectos de los gobiernos centrales incluyen a regiones y municipalidades, estos procesos con un sesgo *top-down* pueden transformar a las colectividades locales en simples beneficiarias (Rodríguez, 2009: 73). Para paliar tal dificultad, la CAN ha elaborado estrategias de desarrollo territorial con un enfoque rural y de cohesión social (Moncayo, 2005: 65-69; Marfil, 2011: 55-57). Varios ejes de trabajo son prioritarios, como el

refuerzo institucional de los gobiernos subnacionales, la competitividad de territorios periféricos o el suministro de bienes públicos de calidad (servicios básicos). Así, la CAN elabora acciones aplicables en una o más colectividades como la creación de agencias de desarrollo comercial, el fortalecimiento de redes público-privadas o el intercambio de experiencias en materia de gestión de gobierno. El enfoque proyecto también incluye la capacitación de funcionarios públicos y ciudadanos, y la participación de los gobiernos subnacionales en redes internacionales. Pero los fondos son limitados y se depende en gran parte de organismos de cooperación internacional como la Unión Europea.

El **proyecto Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina (IMPANDES) 2015 – 2018**, financiado en un 85% por la Unión Europea, incluye entre otros, la creación de una plataforma de regiones innovadoras para reforzar las cadenas de valor de las zonas transfronterizas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (cacao, café, lana de camélidos, peces amazónicos). Esta plataforma acompaña a los pequeños productores en fortalecer sus capacidades competitivas para que puedan ingresar a diversos mercados internacionales. La plataforma implicó a los gobiernos subnacionales y creó una red de colaboración amplia (instituciones nacionales y andinas, regiones de otras partes del mundo) para construir las estrategias más apropiadas en las cadenas de valor (CAN, 2016; Comunidad Andina promueve..., 2017). Con este proyecto, la CAN promueve, aunque de modo tangencial, el papel de agentes de desarrollo de los gobiernos subnacionales. Ello a partir del intercambio de experiencias y la construcción de estrategias concretas entre actores públicos y privados de Estados diferentes.

Del lado del Atlántico, la distribución del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) es un ejemplo de enfoque proyecto. El mandato de este fondo es reducir las asimetrías entre los Estados miembros. Ello, a través de cuatro objetivos: financiar las infraestructuras de integración; aumentar la competitividad de los territorios; promover la integración social; y reforzar el marco institucional mercosureño. Desde su puesta en marcha en 2008, más del 80% del fondo se ha asignado a proyectos de infraestructura, entre ellos, se encuentran principalmente el transporte de electricidad y la construcción de infraestructuras de transporte público, agua y saneamiento (BID-INTAL, 2015: 72). En todos los casos, el financiamiento es parcial (hasta el 85%) y requiere un aporte complementario del Estado beneficiario (art. 47-1 del Reglamento FOCEM).

El proceso de selección es centralizado. Los proyectos son presentados por los Estados miembros a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y pasan por un proceso que puede

esquematzarse en cuatro etapas (arts. 19-c, 19-e, 19-f, 52-3, 53 y 54 del Reglamento FOCEM). Primero, la CRPM evalúa la pertinencia global del proyecto, luego la unidad técnica del FOCEM (UTF) indica la viabilidad técnica de la propuesta, en la tercera etapa, la CRPM comprueba la coherencia y complementariedad del proyecto con otras iniciativas ya realizadas o por llevarse a cabo, la etapa final es de orden político, el Consejo del Mercado Común (CMC), por medio de los ministros de Relaciones Exteriores, elige los proyectos prioritarios en función de la urgencia y de los recursos disponibles. Tal proceso de selección ya ha financiado proyectos que las colectividades locales desean, como la construcción de la avenida costanera norte de Asunción, que mejora la conectividad de la capital paraguaya con las ciudades vecinas. Un proyecto defendido por el gobierno central y la municipalidad de Asunción. Otro ejemplo es el de los proyectos pluriestatales, que pueden incluir Estados asociados, como el programa de erradicación de la fiebre aftosa (PAMA), que se ejecutó entre 2007 y 2014 en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Se llega así a una inclusión indirecta de las colectividades locales en la distribución de los recursos del FOCEM. Además, los gobiernos subnacionales pueden recurrir al principio de coordinación para diseñar y ejecutar proyectos conjuntos con los Estados nacionales. Por ahora, el reducido tamaño del fondo y el procedimiento centralizado limitan el acceso directo a los gobiernos subnacionales. En 2015, los 37 proyectos financiados tenían un alto grado de prioridad nacional y habían esperado mucho tiempo para su realización (UTF-FOCEM, 2015: 8). A pesar de estas dificultades, varias pistas pueden favorecer el financiamiento directo de las colectividades locales por el Fondo. El CAF-Banco de Desarrollo para América Latina ha manifestado su interés en financiar proyectos del foro de regiones y municipalidades, el FCCR, y para ello podría crearse una línea especial dentro del FOCEM. Otra vía es la incubación de proyectos con la ayuda técnica del Fondo. Brasil ya ha desarrollado proyectos de incubación en materia de comercio transfronterizo y puede servir de orientación para el FOCEM (Rhi-Sausi y Conato, 2009: 48 - 49). La capacidad de coordinación que las colectividades han obtenido en los procesos nacionales de descentralización y la flexibilidad del reglamento del FOCEM facilitarían la aplicación de estas propuestas.

El enfoque proyecto, utilizados en la CAN y el Mercosur, permiten observar la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana con cierto énfasis en los procesos de cooperación transfronteriza. El riesgo es que tales actores sean considerados como simples beneficiarios y no tengan la posibilidad de ejecutar proyectos propios. El estudio del impacto territorial de INPANDES en el largo plazo (dentro de 5 años) o el de las estrategias de inclusión

de los gobiernos subnacionales en el FOCEM parecen importantes para profundizar el análisis.

En esta primera parte hemos visto como los Estados han creado varias herramientas que facilitan la cooperación entre gobiernos subnacionales de países diferentes. Es el caso de los consejos consultivos creados por el Mercosur y la CAN, o los principios de cooperación sectorial y participación ciudadana de la Unasur. Se evocaron también las herramientas financieras que incluyen como actores de cooperación sudamericana a los gobiernos locales (INPANDES, FOCEM). Veamos ahora cómo los Estados y sus agrupamientos han beneficiado la cooperación transfronteriza entre colectividades vecinas.

### **3. La descentralización de la cooperación transfronteriza: de la institucionalización del diálogo multilateral hacia la gestión de espacios transfronterizos.**

Un resultado de la construcción sudamericana es la concepción y aplicación de instrumentos que favorecen la cooperación transfronteriza. Estos mecanismos permiten la cooperación multilateral entre colectividades locales, regionales, Estados y actores privados. Es cierto que cada frontera sudamericana tiene sus particularidades y muestra dinámicas diferentes, pero existen características comunes, como su condición periférica, y su escaso desarrollo en comparación con otras regiones del país. Instrumentos de cooperación elaborados y aplicados por las organizaciones intergubernamentales (CAN, Mercosur, Unasur) y también determinados acuerdos bilaterales (ej. Chile-Argentina, Bolivia-Perú, Brasil-Perú) impactan a las autoridades subnacionales y les permiten participar en la construcción de políticas transfronterizas.

En este contexto, la mayoría de las relaciones de cooperación transfronteriza en América del Sur han evolucionado desde 1980. Ellas han pasado de una relación centralizada y exclusivamente binacional a una relación más descentralizada y parcialmente regional (CAN, Mercosur). Para explicar esta transición, conviene estudiar tres fenómenos importantes: (a) la creación de políticas generales de integración transfronteriza, (b) la creación de comités operativos para resolver los problemas relacionados con el paso de fronteras y (c) la emergencia de territorios transfronterizos gestionados por los gobiernos subnacionales.

**a. Cooperación transfronteriza andina: elaboración de una política intergubernamental que incluye a**

### las colectividades locales (regiones y municipalidades).

Dentro de la CAN, la construcción de zonas transfronterizas se realiza mediante dos acciones complementarias, una subregional (CAN) y otra bilateral (entre Estados). En el plano bilateral, existen políticas de inclusión y desarrollo socioeconómicos. En el plano subregional, las zonas transfronterizas tienden a consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad de la región andina. El conjunto de acciones (bilaterales y andinas) se estructuran gracias a la construcción de zonas de integración fronteriza (ZIF) que son espacios transfronterizos delimitados donde se aplican programas nacionales o binacionales para mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer las instituciones locales (Decisión 459 CAN). Para ello, los Estados se han fijado varios objetivos como el desarrollo económico y la integración industrial, la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, formación técnica) o la promoción de intercambios de experiencias entre los actores de la zona de frontera (art. 1, Decisión 501 CAN). A título de ejemplo, cabe citar la ZIF Perú-Bolivia creada en 2003 (art. 48-a del Tratado General de Integración-TGI), nótese que Bolivia y Perú definen la cooperación transfronteriza como un instrumento para responder mejor a las necesidades locales (art. 39-e del TGI). El Estado central democratiza así la aplicación de los programas en el seno de la ZIF y promueve la participación de las colectividades, empresas y asociaciones en el proceso de integración y cooperación binacional (art. 1-j TGI).

Pero las ZIF contienen dificultades estructurales que impiden su desarrollo, como su territorio muy amplio, la pobreza endémica de su población y el carácter periférico de estos territorios mal conectados a los pulmones económicos. Las diferentes prioridades de los Estados y las limitaciones técnicas e institucionales de cada país son causas importantes de tales dificultades (SELA, 2012: 46). Para superar en parte esos obstáculos, la CAN ha firmado varios convenios de cooperación con la Unión Europea en favor del desarrollo rural y de las zonas fronterizas. Desde 2008, dos programas han sido ejecutados: CESCAN (2008-2015) e INPANDES (2015- 2018). Este último se concentra en el desarrollo y la participación de los ciudadanos de las ZIF y tiene dos objetivos: el fomento de la solidaridad entre los vecinos de países distintos y el apoyo al desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas. Las acciones de INPANDES conciernen 4 fronteras (Bolivia-Perú, Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador- Perú) en las que se realizaron tres plataformas transnacionales (transfronteriza, turismo, innovación) y se ejecutaron seis proyectos. Por ejemplo, en el espacio transfronterizo Ecuador-Perú, se ejecutó el proyecto Desarrollo e integración Urbana de localidades vecinales fronterizas, donde los socios fueron las

municipalidades de la zona. Se trata de la elaboración o actualización de planes de desarrollo local donde se incluyeron las líneas estratégicas de integración binacional como la gestión del agua (consumo humano y producción), la integración vial, el corredor turístico binacional y la conservación de los Bosques de Paz (CAN, 2018: 25 - 26).

Paralelamente a estos proyectos puntuales, desde 2011, en el marco de la agenda estratégica andina (Plan operativo, SG.dt 445 del 15/7/2011), la CAN incluye a los gobiernos subnacionales como actores del fortalecimiento de los procesos de cooperación transfronteriza e integración andina. Las regiones y municipalidades participan en el intercambio de información sobre el uso de suelos (zonas ecológicas, económicas, ordenación), en la organización y promoción del turismo, o en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Las colectividades regionales y locales también promueven iniciativas de cooperación Sur-Sur, respetan y aplican los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y facilitan la aplicación del derecho andino. En el marco de las zonas de integración transfronteriza (ZIF), las autoridades locales se benefician de la ayuda del Estado para reforzar las instituciones de fronteras y promueven la creación de empresas transfronterizas o participan en la consolidación del proyecto *Qhapaq Ñan*, que tiene por objetivo la recuperación del antiguo sistema vial que unía los territorios del imperio Inca.

A pesar de las dificultades mencionadas en las ZIF, estas orientan la acción de los Estados y sientan las bases para la concepción de una política transfronteriza integral. Las ZIF se han convertido en espacios delimitados donde se coordinan las iniciativas (públicas y privadas) de países diferentes, donde se promueve la instalación de centros binacionales de control fronterizo. Las ZIF también permiten la organización de reuniones de alto nivel (presidentes, ministros, técnicos) o la formulación de bancos de proyectos prioritarios. Además, los Estados andinos han creado autoridades binacionales para administrar los bienes comunes (ej. sistemas hídricos, lagos). En el plano institucional, la CAN parece encabezar las iniciativas de cooperación transfronteriza en el espacio sudamericano, pero estas herramientas pueden ser mejor aprovechadas. La intervención de los gobiernos subnacionales podría ayudar en ese sentido.

### b. La cooperación transfronteriza dentro del Mercosur: un diálogo multilateral a través de los comités de integración.

En el ámbito del Mercosur, los comités de integración son instrumentos importantes de cooperación transfronteriza. Se trata de mecanismos internacionales (ej. art. 3-g Tratado de Maipú) para resolver algunos problemas ligados al paso de fronteras

y transmitir la información a otros niveles de gobierno (nación, provincia o departamento). Los comités se materializan en reuniones anuales que permiten hacer un balance de las dificultades encontradas y los logros realizados. Su agenda es larga y abarca temas locales, migratorios, aduaneros, medioambientales y de transportes. Además, ese comité está integrado por organismos nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, otros ministerios), representantes del sector privado (empresas, asociaciones) y colectividades locales (regiones, municipios). La presencia de diferentes actores conduce a una cierta democratización de los asuntos fronterizos. El Estado central, antes, único agente del proceso de integración fronteriza, ahora regula y supervisa la acción de una multiplicidad de actores (SELA, 2012: 72)

Esta evolución está acompañada por las autoridades locales que han apoyado, por ejemplo, el paso de comité de fronteras a comité de integración. En la frontera entre Argentina y Chile, más de veinte años después de su creación, los comités de fronteras devienen en 2006, en los comités de integración gracias a las acciones de los gobiernos subnacionales. En el acuerdo de cambio de nombre firmado entre la Argentina y Chile, los dos Estados reconocen el interés de sus regiones y provincias en transformar los comités de fronteras en “foros privilegiados para la comprensión mutua” (Decreto n° 278 – Chile 3/10/2006). Este cambio de nombre no es sólo cosmético, muestra la voluntad de los Estados de reforzar los procesos de integración desde abajo. Así, regiones y municipalidades han adquirido nuevas responsabilidades, como la identificación, la promoción o la ejecución de proyectos transfronterizos (SELA, 2013: 41). Es el caso del protocolo de emergencias transfronterizas firmado en el 2015 entre Salta (Argentina) y Antofagasta (Chile) que permite la intervención de equipos binacionales en caso de accidentes de carreteras o catástrofes naturales dentro de una zona transnacional.

Los comités de integración tratan también las cuestiones relacionadas con la vida cotidiana como las relaciones entre las ciudades gemelas. Se trata de ciudades separadas por límites internacionales, pero que mantienen un alto grado de integración urbana, económica y cultural (Milani, Echart Muñoz, Duarte y Klein, 2015: 65). Las ciudades gemelas están conectadas por carreteras o calles (frontera Brasil-Paraguay, Perú-Bolivia) y pueden realizar la gestión conjunta de servicios públicos, como el transporte transfronterizo o las consultas médicas gratuitas. Las ciudades gemelas se concentran en las fronteras internas del Mercosur, donde existen unas 20 relaciones visibles como Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), Ponta Porã (Brasil) y Pedro J. Caballero (Paraguay) o la triple frontera de Iguazú (Ciudad del Este, Puerto Iguazú, Foz do Iguazú). La aparición de estas conexiones urbanas

no es nueva, la mayoría de las ciudades gemelas son el resultado de al menos dos siglos de contactos (Schweitzer, 2000: 75). En razón a los diferentes órdenes jurídicos, las ciudades fronterizas actúan a la vez como zonas de control nacional y puertas que facilitan el acceso. La proximidad geográfica y la evolución de las infraestructuras de transporte acercan socialmente a las colectividades vecinas. Además, los ciudadanos de estas colectividades suelen establecer relaciones especiales como el comercio, el trabajo estacional o la planificación urbana conjunta.

La construcción y el fortalecimiento de la cooperación entre las ciudades gemelas están relacionados con un doble proceso, una promoción espontánea por parte de los agentes locales y una promoción coordinada por parte de los gobiernos nacionales. Los agentes locales, como las asociaciones, las empresas o los gobiernos subnacionales, son los que dan continuidad a las cooperaciones. También proponen mecanismos de coordinación innovadores, como la organización de consejos intermunicipales para adoptar decisiones conjuntas (ej. el consejo internacional de municipios PARLIM). También, los gobiernos nacionales, a través de sus normas nacionales e intergubernamentales, han facilitado la cooperación y han creado nuevos instrumentos. Este es el caso del estatuto especial del ciudadano fronterizo (Argentina-Brasil en 2009, Brasil – Paraguay en 2017), que concede los mismos derechos a los ciudadanos que se encuentran de los dos lados de la frontera. Estos ciudadanos tienen derecho a la educación pública y a servicios de salud gratuitos. También tienen libertad para el comercio transfronterizo y pueden trabajar al otro lado de la frontera con arreglo a las mismas normas aplicables a los nacionales (Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas).

Los comités de integración son también un instrumento de evaluación. Los actores del comité, alejados de las fronteras (ej. Estado central) pueden conocer mejor las realidades locales. Sin embargo, las actas de las reuniones de los comités de integración no son vinculantes, lo que plantea dificultades para concretar los acuerdos alcanzados en esas reuniones (Bonadeo y D’Agostino, 2011). Cabe señalar que el Comité de Integración no es un instrumento creado por el Mercosur, sino por las relaciones bilaterales de sus Estados miembros. El comité de integración nacido en los años 70 en la frontera Brasil-Paraguay, gana otras fronteras internas del Mercosur, se expande hacia Chile y es adaptado por los países de la Comunidad Andina. Durante todo este proceso, las colectividades locales se incluyen como actores importantes de la cooperación transfronteriza. Estos participan a la construcción de varios instrumentos de gestión como los planes de desarrollo transfronterizos (Argentina-Bolivia, Perú-Bolivia) o el plan de desarrollo turístico entre Arica

(Chile) -Tacna (Perú). Así, los gobiernos subnacionales son ejes importantes en la organización de los comités de integración y siguen de cerca su cumplimiento.

### **c. La emergencia de territorios transfronterizos en el espacio sudamericano: participación de las regiones y municipios en la gestión transfronteriza**

En materia de construcción de territorios transfronterizos, algunos autores indican que sólo la cooperación puede ser transnacional y no el territorio, pues ningún Estado tiene la intención de hacer desaparecer sus fronteras internacionales. En tiempos de paz, se desea “reducir las consecuencias negativas de la frontera”, pero este objetivo no compromete la soberanía territorial de los Estados implicados. Las colectividades fronterizas pueden construir “una comunidad de intereses que estará más o menos desarrollada en función del estado de las relaciones interestatales”, pero esta comunidad de intereses no tiene soberanía y sus partes siguen dependiendo de normas nacionales diferentes (Bernad y Alvarez de Eulate, 1992: 353, 357). Los argumentos presentados son bastante lógicos, las fronteras internacionales están siempre presentes y los Estados muy apegados a ellas. En ese orden, la existencia de un territorio transfronterizo representaría más un símbolo retórico que una realidad político-jurídica.

Sin embargo, la evolución de las prácticas cooperativas en América del Sur demuestra la existencia de zonas transnacionales con cierto grado de cohesión que para efectos de este artículo son llamados territorios transfronterizos. Desde principios de siglo, los Estados han institucionalizado zonas transnacionales donde se aplican políticas públicas comunes como el control integrado de fronteras, la concepción de planes transnacionales de desarrollo o el estatus del ciudadano transfronterizo. Estas zonas permiten a las colectividades locales la gestión común de determinadas temáticas (ej. servicios básicos para las ciudades fronterizas) y facilitan los intercambios entre los agentes privados (ej. comercio, cultura, deporte).

Se observa así un objetivo de reterritorialización en el espacio sudamericano que se concretiza en la emergencia de nuevas zonas transfronterizas, dibujadas y ocupadas por actores públicos y privados. Estos espacios poseen sus propias dinámicas comerciales, jurídicas o sociales. Unos son más consolidados y visibles como las conurbaciones transfronterizas (ciudades gemelas), otros son más amplios y coyunturales, como las regiones transfronterizas (CRECENEA de Argentina – Norte Grande de Chile). Cabe señalar que no se habla de la emergencia de nuevos Estados con soberanía, sino de una división complementaria del espacio sudamericano para mantener vigente el ideal de integración entre Estados y aumentar el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

El acuerdo interestatal sobre las ciudades gemelas es ilustrativo (acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas). La Argentina y el Brasil identificaron en el 2005, nueve relaciones transfronterizas (fenómeno de ciudades gemelas) que implican a 20 gobiernos locales y alrededor de 600.000 ciudadanos. Esas nueve zonas tienen un régimen especial con el propósito profundizar la cooperación entre las comunidades vecinas. El régimen especial prevé un trato favorable a los fronterizos en materia de economía (comercio de subsistencia), libre circulación, régimen de trabajo y acceso a los servicios públicos (educación, salud). El acuerdo prevé también la elaboración de un plan de desarrollo urbano para cada zona transfronteriza. El aspecto político y el aspecto social convergen en estas zonas para darles una entidad propia y favorecer la gestión pública de determinadas temáticas (ej. urbanismo, transporte, salud). Se trata, al menos en las normas jurídicas, de nuevos territorios entendidos como “zonas de acceso controlado” (Sack, 1986: 19). Territorios que se rigen por un conjunto de normas nacionales e internacionales.

Otros actores han contribuido a la emergencia y consolidación de espacios transfronterizos. Es el caso del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y de la Comunidad Andina. En 2007, CAF diseñó el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza – COFIP (2008 - 2014) que financió más de 30 proyectos en el espacio sudamericano sobre elaboración de planes de desarrollo transfronterizos (ej. Argentina-Chile, Perú-Bolivia) o la ejecución de proyectos productivos (ej. consolidación de industrias textiles transfronterizas). Por otra parte, durante el período 2008 - 2019, la CAN y la Unión Europea continuaron los esfuerzos para la integración regional con los programas CESCAN (2008 – 2015) e INPANDES (2015- 2019). Como ya se ha señalado, INPANDES hizo hincapié en el desarrollo y la participación de los habitantes de las zonas de integración de fronteras (ZIF) para promover la solidaridad y el desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas. El INPANDES indicaría una cierta disposición de los Estados andinos para pasar de una lógica de protección del territorio nacional a una co-gestión de territorios transfronterizos en los que las colectividades locales participaran activamente.

En esta segunda parte, hemos visto como los Estados han operado una cierta descentralización de los procesos de cooperación transfronteriza. Los gobiernos nacionales siguen siendo los actores principales en esos intercambios, pero han creado herramientas para ordenar los procesos transfronterizos (ej. política regional), democratizar el diálogo (comités de integración) e impulsar la participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de espacios transfronterizos.

#### 4. Reflexiones finales

El proceso de construcción sudamericana ha creado un sistema de normas, que si bien son aún muy generales e inacabadas, reconocen a los gobiernos subnacionales como actores de tal proceso. Estados federados, regiones y municipalidades están dotados de un poder de recomendación frente a órganos decisorios de organismos intergubernamentales (cooperación transfronteriza, CAN, Mercosur, Unasur). Estos gobiernos tienen también un poder de asociación para realizar proyectos conjuntos con otros actores sudamericanos (públicos y privados).

Es cierto que la construcción sudamericana es todavía un proceso centralizado, pues los gobiernos nacionales determinan las líneas directrices y las acciones de las organizaciones intergubernamentales (CAN, Mercosur). Sin embargo, su implementación necesita la implicación de una diversidad de actores, como los gobiernos subnacionales, las empresas, las asociaciones o las organizaciones de cooperación internacional. Tres instrumentos podrían promover el proceso de integración sudamericano. La política de integración transfronteriza de la CAN que da coherencia a las acciones entre países diferentes; el Estatuto de Ciudadano Fronterizo que facilita la vida cotidiana de los habitantes del Mercosur y el principio de participación ciudadana de Unasur que incluye a nuevos actores. Estas tres herramientas podrían implementarse a nivel sudamericano y orientar una política de cooperación más ordenada y coherente.

Varias pistas de investigación se decantan de este primer trabajo. Sería interesante estudiar con mayor detalle la transición de una cooperación exterior de base (cooperación de recepción) hacia una acción exterior más compleja o paradiplomática en el contexto de la construcción sudamericana. También parece necesario ahondar el tema de la descentralización de la cooperación internacional por país y observar sus repercusiones en el espacio sudamericano. En todo caso, el sistema de cooperación evocado es un primer paso que marca el avance de la descentralización y de los intercambios en un espacio más amplio, el sudamericano. Tal espacio completa las dinámicas existentes en zonas subregionales (CAN, Mercosur), pero la evolución y consolidación de tal sistema dependerá en gran parte de la voluntad de los gobiernos nacionales y de la capacidad de influencia de las colectividades locales para mejorar el marco de la cooperación existente mediante fondos específicos, servicios técnicos disponibles y normas más claras.

#### Referencias

##### Libros

- CAN- SECRETARÍA GENERAL (2018), *Proyecto INPANDES, integración regional participativa en la Comunidad Andina (memoria final)*. Lima, Comunidad Andina.
- MALE, Jean-Pierre et al. (2013), *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*, Serie Cuadernos para la internacionalización de las ciudades, N° 1. México.
- MARFIL Francko B. (2011), *Experiencias de gestión y buenas prácticas en la implementación del proyecto «modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en países de la CAN*. Lima, Comunidad Andina.
- MEZA, Nilo (2008), *Espacios regionales fronterizos*. Disponible: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)
- MILANI, R. S. Carlos, ECHART MUÑOZ, Enara, DUARTE, Rubens de S. y KLEIN, Magno (2015), *Atlas de la política exterior Brasileña*, 1ra ed., Buenos Aires, CLACSO.
- MONCAYO, Edgar (2005), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina (documento de trabajo)*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- PAROTTI, Alejandro (2004), *Habilitación constitucional para la integración comunitaria, Estudio sobre los Estados del Mercosur*, Tomo 1, Brasil y Paraguay. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- RHI-SAUSI, José Luis, CONATO, Darío (Coords.) (2009), *Cooperación transfronteriza en América Latina*. CESPI. Disponible: [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org)
- SACK, Robert D. (1986), *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHWEITZER, Alejandro F. (2000), *Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur : frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*, Tesis en geografía, Paris, Université Paris III.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE - SELA (2012), *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América latina y el Caribe*. Caracas, SELA.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE - SELA (2013), *Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Caracas, SELA.
- VIEIRA POSADA, Edgar (2008), *La formación de espacios regionales en la integración de América latina*. Bogotá, Editorial Universidad Javeriana y el Convenio Andrés Bello.

##### Artículos

- BONADEO, Dania; D'AGOSTINO, Lucrecia (2011), «Análisis del funcionamiento de los comités de integración argentino-chilenos Paso Cristo Redentor y El Pehuenche», publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Disponible: <http://www.politicaspúblicas.uncu.edu.ar/>



[articulos/index/repaso-del-funcionamiento-de-los-comite-de-integracion-argentino-chilenos-paso-cristo-redentor-y-el-pehuenche](#)- Consulta: 10 de junio 2019.

ARCINIEGAS SERNA, Hernando (2018), «La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución», *Aldea Mundo*, N° 45, enero-junio 2018. San Cristóbal, Venezuela. Disponible: <http://revistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/11392>

BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano (1992), *La coopération transfrontalière régionale et locale, recueil des cours n° 243 de La Haye*. Martinus Nijhoff Online.

BERNAL M., Raúl (1990), "Papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes. Antecedentes y perspectivas", *Revista Integración latinoamericana*, N° 156, mayo 1990.

GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel (2010), «Mercociudades, la integración del tejido urbano en el Cono Sur». En Martín, Miguel y Oddone, Nahuel (Eds.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas - Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, pp. 337 – 361. Disponible: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/6b6df58a7192ccb2bfadda912d4ea7d0lasciudadesylospodereslocalesenlasrelacionesinternacionales.pdf>

HAFTECK, Pierre (2003), "An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping", *Public Administration and Development*, Vol. 23, Issue 4, octubre, pp. 333-345. Disponible: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.286>

MENDIOCA, Gloria E. (2013), *Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la red Mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada*. Documento de trabajo n° 64. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-IIGG, Universidad de Buenos Aires.

PAQUIN, Stéphane (2005), "Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?", *Revue internationale de politique comparée, Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*, 2005/2, Vol.12.

RHI-SAUSI, José Luis y ODDONE, Nahuel (2010), "La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur", *Tendencia*, N° 2.

RODRIGUEZ C., Manuel (2009), "Diplomacia y cooperación descentralizada", *Revista peruana de derecho internacional*, N° 139. Lima.

ROMERO, María del Huerto (Coord.) (2007), *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina, Elementos para el debate*. Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCDUE-AL).

ROMERO, María del Huerto y GODÍNEZ ZÚÑIGA, Víctor Manuel (Eds.), (2004), *Tejiendo lazos entre territorios*, Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada

Unión Europea-América Latina (OCDUE-AL).

SALOMÓN, Mónica (2008), «El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el contexto de la política exterior brasileña», Seminario sobre el FCCR, organizado por CARI – CEBRI, Buenos Aires, 19 y 20 de noviembre de 2008.

SPADALE, Pedro (2014). "Relações Inter (sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro". En MARCOVITCH, Jacques y DALLARI, Pedro B. A. (Coord.), *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais -IRI.

URQUIZU C., Oscar E. (2009), "La nueva estructura del derecho a partir de los estatutos autonómicos", *Revista boliviana de derecho*, N° 7, enero.

VIEIRA, Edgar (2012), "Dificultades de la integración latinoamericana", Conferencia internacional sobre integración económica y sostenibilidad, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad Pierre Mendés (Grénoble, Francia). Disponible: <https://evieirap.wordpress.com>

### Normas jurídicas, actas oficiales y jurisprudencia

Acta de acuerdo de 1/02/2001, CARI, Convenios internacionales de la provincia de Misiones, periodo 1994 - 2010.

Acta de la ciudad de Florianópolis del 13/11/1995, CARI, Convenios internacionales de la provincia de Misiones, periodo 1994 – 2010.

Acuerdo entre la Argentina y el Brasil sobre localidades fronterizas vinculadas, del 30 de noviembre 2005.

Cour Internationale de Justice - CIJ, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), 20 avril 2010, Rec. 2010.

Convención Interinstitucional entre el departamento de Pando (Bolivia) y la región de Madre de Dios (Perú), del 11 de mayo de 2012.

CAN-Secretaría General (1999), Decisión 459. Política común de integración y desarrollo fronterizo, del 25 de mayo de 1999 disponible en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2001), Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza, del 22 de junio de 2001 disponible en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2006), Hacia la construcción de una estrategia andina de desarrollo territorial (EADT), SG/dt 372. Lima, SGCAN.

---- (2011a), Plan operativo para la ejecución de la agenda estratégica andina, SG.dt 445 del 15 de julio 2011. Lima, SGCAN.

---- (2011b), Primer reporte del avance del plan operativo de la agenda estratégica andina. SG/di 968 del 3 de noviembre 2011. Lima, SGCAN.

---- (2013), Decisión 792. Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración, la reingeniería de la CAN, del 19 de septiembre de 2013. Disponible: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2016), Especificaciones sobre los contratos de servicio firmados por la CAN dentro del programa INPANDES. Disponible: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur – FCCR (2014). Declaración de Caracas, contenida en el anexo n° 5 de la resolución 01/14 del 28 julio 2014.

---- (2013). Anexo N° 5 del Acta N° 01/13 del 11 de junio de 2013, disponible en [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

---- (2017). Acta N° 01/17 del 21 de junio de 2017, sobre la XLIX reunión ordinaria de coordinadores del FCCR.

CHILE. Poder Ejecutivo (2006), Decreto N° 278 sobre la promulgación del acuerdo entre la Argentina y Chile sobre comités de fronteras, del 3 de octubre de 2006.

WAGNER, Allan (2005), "Discurso del secretario general de la CAN sobre la cooperación transfronteriza". En Informe de instalación y primera reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, SG-CAN, 1 de julio 2005.

BID-INTAL (2015), Informe MERCOSUR N° 20. Disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Autoridad del Lago Titicaca – ALT (2015), Memoria del proyecto CESCAN-II: aprovechamiento de riberas en el anillo circunlacustre del lago Titicaca - zona norte. Disponible en [www.alt-perubolivia.org](http://www.alt-perubolivia.org)

MERCOSUR (2010), Decisión 01/10 CMC. Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur - FOCEM.

Unidad Técnica del FOCEM –UTF (2015), El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur FOCEM (2005-2015).

UNASUR. Tratado Constitutivo (2008).

Tratado de Maipú. Tratado de Integración entre Chile y Argentina (2009).

### Notas de prensa

Comunidad Andina promueve acceso a mercados para pequeños productores de frontera. ANDINA, Agencia Peruana de Noticias (2017), 18 de agosto de 2017. Disponible: <https://andina.pe/>

\* **Sergio Albújar Carbajal**

Doctor en Derecho Público de la Universidad de Lyon. Francia  
Investigador, Grupo de investigación del orden internacional y órdenes regionales – GIOR  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
[Correo-e: sergioalbujar@yahoo.es](mailto:sergioalbujar@yahoo.es)

Fecha de recepción: mayo 2019.  
Fecha de aprobación: julio 2019.

## LOCALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESPACIOS FRONTERIZOS Y COOPERACIÓN SUR-SUR TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA

TAHINA OJEDA MEDINA\*

### Resumen

*El objetivo de este artículo es estudiar el proceso de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en espacios fronterizos en América Latina, analizando el rol estratégico que cumplen los Gobiernos locales y regionales y la cooperación Sur-Sur transfronteriza en dicho proceso. Presenta un marco analítico y de proposiciones para la interpretación e implementación de los ODS en espacios fronterizos, atendiendo a las necesidades específicas del contexto. Expone tres experiencias de Gobiernos locales y regionales relacionadas con la localización de los ODS en espacios fronterizos y explica cómo se ha empleado la cooperación sur-sur transfronteriza en cada uno de ellos.*

**Palabras clave:** localización de ODS, cooperación sur-sur transfronteriza, espacios fronterizos, desarrollo sostenible, Agenda 2030, América Latina.

*Localization of the Sustainable Development Goals in border areas and cross-border South-South cooperation in Latin America*

#### Abstract

*The objective of this article is to study the process of localization of the Sustainable Development Goals (SDGs) in border areas in Latin America, analyzing the strategic role played by local and regional governments as well as cross-border South-South cooperation in this process. It presents an analytical framework and propositions for the interpretation and implementation of the SDGs in border areas, in accordance with the context's specific needs. The article presents three local and regional government experiences related to the localization of the SDGs in border areas, and explains how South-South cross-border cooperation has been used in each one of them.*

**Keywords:** Localization of the SDGs, South-South Cross-Border Cooperation, Border Areas, Sustainable Development, 2030 Agenda, Latin America.

*Localisation des Objectifs de Développement Durable dans les zones frontalières et coopération transfrontalière Sud-Sud en Amérique latine*

#### Resumé

*L'objectif de cet article est d'étudier le processus de localisation des Objectifs de Développement Durable (ODD) dans les zones frontalières d'Amérique latine, en analysant le rôle stratégique joué par les gouvernements locaux et régionaux ainsi que la coopération transfrontalière Sud-Sud dans ce processus. Il présente un cadre analytique et des propositions pour l'interprétation et la mise en œuvre des ODD dans les zones frontalières, selon les besoins spécifiques du contexte. Aussi, il présente trois expériences de gouvernement local et régional, liées à la localisation des ODD dans les zones frontalières, et il explique comment la coopération transfrontalière Sud-Sud a été utilisée dans chacune d'entre elles.*

**Mots-clés:** Localisation des ODD, coopération transfrontalière Sud-Sud, zones frontalières, développement durable, Agenda 2030, Amérique latine.

## Introducción

**D**e los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) el número 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles reconoce el papel de los actores locales en el desarrollo sostenible, entre ellos a los Gobiernos locales y regionales (GLR). Además, reconoce que la planificación y la implementación de las políticas de desarrollo deben ser procesos multinivel y multiactor, donde lo local es una pieza clave para conseguir los objetivos planteados. Los GLR están llamados particularmente a la localización de la agenda y a servir de bisagra para la articulación con el resto de los actores locales, tanto públicos como sociales y privados. Esta llamada al papel clave que los GLR cumplen en la implementación de la Agenda 2030, no sólo es debida al ODS 11 sino que, además, la mayoría de las metas del resto de objetivos también incluyen referencias al trabajo cotidiano y las competencias de los GLR.

La implementación, el seguimiento y la evaluación de los ODS requieren de un proceso de localización coherente y articulado entre todos los niveles de Gobierno, contando con el conjunto de actores interesados y aplicado en la totalidad de los territorios. Localizar o territorializar los ODS, se refiere al proceso de adaptación, implementación y monitoreo a nivel local, en ese sentido:

*Es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local (GTLRG, 2016: 5).*

En este texto, siguiendo el espíritu del lema de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, se subraya la necesidad de no dejar a ningún territorio atrás. Por ello, es preciso tomar en cuenta al conjunto de contextos subnacionales y regionales poniendo también el foco en los espacios, zonas y regiones de frontera en la localización de los ODS.

La academia, en la medida en que también está llamada a la implementación de la Agenda 2030, debe apoyar con su investigación a todos los actores posibles para fortalecer y promover sus actuaciones para el desarrollo sostenible. En el caso de la cooperación sur-sur (CSS) en América Latina, estudiar la realidad y las experiencias de los actores que conviven en espacios fronterizos contribuye a la realización de

políticas de desarrollo territorial más eficaces, así como a canalizar la planificación de la CSS -en sus formas descentralizada y transfronteriza- para tales fines. Por ello, el objetivo del artículo es estudiar la localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina y analizar el rol estratégico que cumplen los GLR y la CSS transfronteriza en dicho proceso.

Se empleó el método analítico con un enfoque cualitativo, desde el que se recopilaban e interpretaban testimonios, documentos y experiencias relacionadas con el objeto de estudio. Se emplearon fuentes primarias y secundarias. Las primarias, constan fundamentalmente de informes y documentos técnicos de grupos de trabajo internacional sobre Gobiernos regionales y locales, documentación de gestión de proyectos de CSS transfronteriza y diarios locales. Las secundarias, constan de artículos académicos y publicaciones especializadas. Las técnicas de recolección de los datos cualitativos consistieron en: a) dos entrevistas semiestructuradas a informantes clave para el análisis de las experiencias presentadas, Guadalupe Simón, Provincia de Salta, Argentina (i) y Lucy Larrosa, Gobierno de la Provincia de Cerro Largo, Uruguay (ii); b) el estudio de casos; y c) la revisión de documentos de instituciones públicas y organizaciones internacionales.

La estructura del artículo se compone, tras esta introducción, de cinco partes: 1) Presentación del marco analítico de la Agenda 2030 y los ODS, 2) Estudio del papel de los GLR en la localización de los ODS en América Latina, 3) Análisis sobre la necesaria localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina, 4) Definición de la CSS transfronteriza como una herramienta útil para el cumplimiento de los ODS, donde se proponen variables que puedan servir a los GLR para la planificación de dicha cooperación, 5) Revisión de tres experiencias de CSS transfronteriza entre GLR relacionadas con ODS en América Latina. Se finaliza con las conclusiones.

## La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada el 15 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU. Comprende 17 ODS (iii), 169 metas y 241 indicadores marco (iv). Los ODS representan sólo uno de los componentes de la Agenda, ya que supone un compromiso destinado a realizar cambios profundos en el sistema internacional y todos los subsistemas que lo componen.

Como novedad, la Agenda 2030 adoptó el Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible (EIDS) que implica la necesaria interrelación entre las dimensiones social, económica y ambiental, que van acompañadas de la

participación de múltiples actores y con aplicación en múltiples niveles. Aplicar el EIDS supone entender que:

*No es posible avanzar de forma selectiva en algunas de sus metas; se debe reconocer la naturaleza multidimensional de los desafíos del desarrollo y la necesidad de producir simultáneamente beneficios de largo plazo en todos los ámbitos. [...] Este marco implica que, si se aplica un enfoque integrado, el progreso hacia un ODS puede llevar a éxitos en muchos otros (PNUMA, 2016: 10).*

Para reforzar el EIDS vale la pena precisar que, actualmente, la Agenda 2030 coexiste con otras que resultan complementarias entre sí, pues sus objetivos también repercuten en el desarrollo sostenible y convocan al total de los actores y agentes del desarrollo para su implementación. Estas son: 1) Nueva Agenda Urbana; 2) Acuerdo de París sobre Cambio Climático; 3) Marco de Sendái para la Reducción de Riesgos de Desastres; 4) Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo. Los preceptos y orientaciones de estas cinco agendas no pueden ser asumidos de manera aislada ni pretender que se localice sólo una de ellas en las políticas públicas. De hecho, en conjunto suponen el eje central de lo que aquí denominaremos como el actual marco internacional de orientación política para el desarrollo sostenible. El potencial transformador del EIDS, en combinación con dichas agendas, se verá seriamente desaprovecho en la medida que no se comprenda e implemente de manera interconectada por el conjunto de actores y niveles.

Poner en marcha la articulación de las dimensiones del EIDS supone el establecimiento de diálogos horizontales. Por tanto, los actores públicos, sociales y privados, en los niveles internacional, nacional y local están llamados a coordinar esfuerzos para dar respuesta al desafío que supone revertir los patrones actuales de desarrollo y avanzar en términos de desarrollo sostenible. En este sentido, los actores locales, sobre todo los GLR, poseen características idóneas y experiencias relevantes para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los ODS en sus territorios.

### **El papel de los Gobiernos locales y regionales en la localización de los ODS en América Latina**

Las agendas internacionales tienden a privilegiar el rol de los Estados y los Gobiernos nacionales en menoscabo de los GLR y de las ciudades y pueblos. Sin embargo, esta tendencia comienza a dar un giro interesante a partir de 2015. Los actores locales y regionales, públicos y privados, comienzan a cobrar mayor protagonismo en las agendas que conforman el marco internacional de orientación política para el desarrollo sostenible descrito en el epígrafe anterior.

Dicho reconocimiento es el resultado de una importante labor de incidencia política y del trabajo en red de los GLR en plataformas internacionales con el que, además, consiguieron la inclusión del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles.

Federico Buyolo (2019: 129) explica que “nadie pone en duda la necesidad de que los Estados establezcan metas comunes y que además se potencie el papel de los instrumentos y tratados multilaterales, pero hoy más que nunca se hace necesario que esa visión internacionalista de cooperación impregne también a los propios Estados en su política interna”. Por eso, el EIDS que propone la Agenda 2030 sólo será posible si los actores locales participan tanto en el diálogo multiactor y multinivel como en la localización de los ODS.

En el caso de América Latina, los GLR tienen un rol estratégico en la localización de los ODS. Tienen la posibilidad de diseñar e implementar de manera participativa políticas de desarrollo adaptadas a las necesidades del territorio con el EIDS. Además, cuentan con una importante tradición de CSS, en sus formas descentralizada y transfronteriza. “Lo local es el espacio donde los problemas adquieren nombres y rostros” (Guidi, 2019), por lo que estos Gobiernos están en el nivel donde es más probable que las acciones produzcan resultados tangibles, medibles e inclusivos. Sin embargo, ésta no es una tarea que puedan o deban hacer por su cuenta. La localización de los ODS requiere de la inclusión de todos los actores sociales y privados interesados (NRG4SD, 2018). Si a esto añadimos que “los gobiernos locales son responsables políticos, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales” (CGLU, 2015: 2), los GLR están convocados al codiseño de políticas públicas alineadas con el marco internacional y a encaminar la cooperación técnica y financiera para la implementación los ODS.

La CSS entre actores locales, al igual que la cooperación triangular (CT), representa una herramienta de gran utilidad al facilitar el acceso a fuentes de conocimiento y de recursos económicos y técnicos de alto valor. Además, la cooperación “[...] es una plataforma de replicación de buenas prácticas que puede catalizar impactos a un mayor nivel. [...] La enorme tarea de contribuir a objetivos de alcance global destaca la importancia de aquellas iniciativas que ya han dado resultados en diferentes contextos” (PNUMA, 2017: 15).

La CSS es una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que se caracteriza por la puesta en marcha de un amplio entramado de relaciones e intercambios en las dimensiones técnica, política, económica y social, con objetivos de desarrollo entre actores del sur. Se fundamenta en

la identificación previa de necesidades y capacidades locales, nacionales o regionales de los actores, lo que da origen a la solicitud de cooperación y a la negociación, tras la cual se determinarán los objetivos y las actuaciones mutuamente consensuadas en los sectores priorizados (Ojeda, 2019). Por su parte, la cooperación triangular es:

*una modalidad que fomenta las alianzas y la confianza entre todos los asociados y que combina diversos recursos y capacidades, bajo la responsabilidad del país en desarrollo que la solicite, para alcanzar [los ODS]; y que aporta un valor añadido mediante el aprovechamiento y la movilización de recursos técnicos y financieros adicionales, el intercambio de una gama más amplia de experiencias, [...] y la combinación de soluciones de desarrollo asequibles y adaptadas a cada contexto [...] (UN, 2019, párr. 28).*

Por otro lado, es evidente que en este proceso surgirán retos y dificultades relacionadas en su mayoría con las limitaciones y necesidades que viven muchos de los GLR en su cotidianidad. Algunas de éstas son: competencias limitadas en la gestión de su territorio y procesos de descentralización inconclusos, recursos económicos y técnicos escasos, debilidades institucionales, poca cohesión con los actores privados, cambios de mandato político, falta de atención por parte del Estado Nacional en sus territorios sobre todo en los fronterizos, atención diaria de las necesidades y requerimientos sectoriales de su población. No obstante, a pesar de los obstáculos que enfrentan, los GLR tienen la importante tarea de servir de bisagra y punto de encuentro para articular procesos y actores para el logro de los ODS, localizándolos en sus territorios a través de los instrumentos de política territorial con EIDS.

### **La necesaria localización de los ODS en espacios fronterizos de América Latina**

Con el establecimiento del ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, Naciones Unidas reconoce que, actualmente más de 3.500 millones de personas viven en entornos urbanos y que, en los próximos decenios el 95% de la expansión urbana tendrá lugar en países del sur. “Dado que para la mayoría de personas el futuro será urbano, las soluciones a algunos de los principales problemas a que se enfrentan los seres humanos deben encontrarse en la vida de la ciudad” (ONU, 2016).

El ODS 11 llama directamente a los GLR y demás actores locales a su localización. Sin embargo, como ya se ha comentado, no debe ser entendido de manera aislada del resto de los ODS debido al hecho de que todos tienen metas específicas que se encuentran

directa o indirectamente relacionadas con el trabajo y la cotidianidad de los GLR. Así mismo, cabe destacar que el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) no está planteado sólo para los grandes centros urbanos, sino que incluye a todos los asentamiento humanos, incluso los rurales.

Mención especial merecen las zonas y regiones fronterizas que, a pesar de la sucinta alusión a las fronteras en la Agenda 2030, su urbanización es creciente y las necesidades en las tres dimensiones del desarrollo sostenible son apremiantes. Según Dilla (2014: 16) las fronteras adquieren importancia y se convierten en un asunto urbano, dado el incremento de la urbanización en regiones que hasta hace medio siglo eran poco pobladas. “La razón de este cambio es la tendencia predominante de evolución de las fronteras desde líneas geopolíticas de separación, a espacios sociales de contacto”. Lo que el autor denomina como Complejos Urbanos Transfronterizos, en América Latina están aumentando y se están convirtiendo en lugares que presentan demandas específicas de su contexto, por lo que también deben ser objeto de políticas públicas.

Por tanto, territorializar o localizar los ODS supone esforzarse por incluir el EIDS en todos los territorios considerando las particularidades de cada uno de ellos. Es decir, es momento de ampliar el foco e incluir también a los espacios y regiones fronterizas en las políticas multinivel para el desarrollo sostenible. Sin olvidar que, y esto es fundamental, se deben priorizar los ODS pero no seleccionar sólo algunos territorios para su localización, lo que implica que ningún territorio debe ser dejado de lado en dicho proceso. Los ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (alianzas para lograr los objetivos) resultan especialmente relevantes para avanzar en esta tarea.

Las ciudades de frontera, así como las de proximidad, en muchos casos en América Latina están desatendidas por las políticas públicas nacionales de desarrollo, con la consecuencia de ser relegadas a periferia de las capitales o asunto de seguridad nacional y soberanía en contextos de conflicto (p. ej. migraciones, actividades económicas ilícitas, trata de personas, delimitación de fronteras).

En las fronteras se evidencian dinámicas políticas, sociales y económicas que dan muestra de la existencia de espacios complejos que requieren atención. Espacios entendidos como la categoría en la que convergen la dimensión física del territorio y la dimensión social, producto del desarrollo histórico de las relaciones de producción y poder. El espacio es el resultado de “[...] la producción y reproducción de los comportamientos y códigos dominantes, al mismo tiempo que de la emergencia de prácticas marginales o vedadas como elementos dinámicos. [...] el espacio da fe de una práctica actual y cotidiana que se expresa por sus

relaciones y conexiones” (Ranfla, 1988: 49).

Por ello, los ODS también se deben localizar en los espacios fronterizos, lo que implica considerar, en una primera instancia, tanto a las estructuras formales de gobernanza fronteriza como la gobernanza informal-real del espacio. Esta última, producto de la convivencia de los actores y agentes sociales y económicos que se reproducen en él. En suma, partiendo del diagnóstico correcto, y con un enfoque territorial, se podrá avanzar en las cuestiones técnicas de implementación e interconexión de objetivos, atendiendo a las necesidades de cada uno de los espacios en los que se pretenda actuar.

### **La cooperación sur-sur transfronteriza: herramienta útil para los ODS**

La CSS transfronteriza, entendida como una forma de ejecución de la CSS, se realiza en un marco de relaciones transnacionales con la participación de actores nacionales, locales y regionales (sobre todo por GLR) en espacios fronterizos. Y puede ser canalizada a través de las vías bilateral, triangular, regional y subregional.

En este texto se emplea el concepto de espacio fronterizo, el cual representa la interrelación de dinámicas políticas, económicas, sociales y ambientales, y donde los actores establecen un entramado de relaciones de carácter singular (Benedetti, 2014). “El espacio fronterizo tiene la originalidad de aparecer como caja de resonancia en la que emergen los efectos de dominación, los procesos acumulativos en los diferenciales de desarrollo y la estructuración y desestructuración de sus formas territoriales” (Ranfla, 1988: 54). En el análisis y la planificación de la CSS transfronteriza, el concepto de espacio fronterizo supone una apuesta por comprender las distintas capas que constituyen este entramado de relaciones y que contribuyen a construir espacios de convivencia con ocasión de la frontera o de su proximidad. En dichos espacios pueden coexistir tanto escenarios de conflicto como de cooperación para el desarrollo territorial común, lo que da lugar a la necesidad de establecer políticas de cooperación transfronteriza. Éstas “cobran vital importancia al abordar dinámicas territoriales, al paliar desequilibrios y asimetrías regionales, al estimular la cohesión social y generar capital humano en aquellas regiones más olvidadas de la integración [y de la acción de los Estados]” (Oddone, 2012: 136).

Hay que destacar aquí que la CSS transfronteriza no debe estar desconectada de la política nacional de cooperación sur-sur, como ya se ha señalado, es sólo una de sus formas de ejecución. Por tanto, resulta imperativo que la política nacional de CSS cuente con un enfoque territorial para adaptarla a las necesidades específicas de cada contexto, y en este caso al de los espacios fronterizos.

Con esta lógica, para conseguir que la planificación multinivel sea útil para el logro de los ODS, se deben armonizar, en una primera instancia, las políticas de desarrollo y de CSS con los planes de desarrollo (en los niveles nacional, regional y local) (v). Esto favorece la identificación de los objetivos que se pretenden cumplir y aporta el marco para la planificación operativa. Esta planificación determinará la ejecución descentralizada de las estrategias, así como los instrumentos a emplear para el cumplimiento de los objetivos y los sistemas de medición y evaluación de los resultados.

En este proceso de armonización de políticas, el diálogo horizontal multiactor es una condición ineludible e impostergable, puesto que es clave para conseguir la coherencia de las políticas. Y más aún para que la CSS transfronteriza alcance todo su potencial y logre así contribuir al cumplimiento de los ODS en los espacios fronterizos.

Para avanzar en la planificación operativa de la CSS transfronteriza se precisa, entre otras cuestiones, identificar los elementos clave de la situación y el contexto donde actuará. Estos elementos permitirán tomar mejores decisiones a la hora de planificar y precisar los resultados de desarrollo que se quieren obtener en el espacio fronterizo que se trate, en sintonía con las metas de los ODS.

Con este fin, se proponen a continuación los Elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza, organizados metodológicamente en base a cuatro etapas en el proceso de localización de ODS (vi):

- A) Identificación de actores clave.
  - B) Caracterización del espacio fronterizo.
  - C) Caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo.
  - D) Localización de ODS.
- A) **Identificación de actores clave** en el espacio fronterizo: aporta información sobre las motivaciones e intereses de los actores. Se emplea para caracterizar y categorizar a los actores y agentes del desarrollo.
1. Actores y agentes locales y el rol que desempeña en la estructura social, política y económica.
  2. Actores y agentes externos y de tránsito que hacen uso del espacio.
  3. Actores de la cooperación (norte-sur, sur-sur y triangular) presentes o con experiencia en el terreno.
- B) **Caracterización del espacio fronterizo**: aporta información sobre el contexto y situación. Se emplea para conocer las singularidades del

espacio y para identificar los resultados de desarrollo que se quieren obtener.

1. Tipo de frontera (binacional, triniño, terrestre, costera, insular).
2. Particularidades de población y situación. Además de los datos generales segregados por sexo y edad, toma en cuenta: existencia de pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes; situación específica de: migrantes, mujer, juventud, adultos mayores, infancia, colectivos LGTBIQ+, personas con diversidad funcional, etc.
3. Particularidades de la organización social y situación. Toma en cuenta: existencia de movimientos sociales, ONG locales, asociaciones comunitarias, mancomunidades, organizaciones religiosas, etc.
4. Particularidades de la organización económica real y situación. Toma en cuenta: distribución de la propiedad de los medios de producción, sistemas de producción de bienes y servicios, formas y medios de comercio, tráfico ilícito, etc.
5. Particularidades ambientales y situación. Toma en cuenta: existencia de zonas protegidas, ecosistemas y especies de atención especial, formas de explotación y uso de los recursos naturales, etc.
6. Particularidades políticas y situación. Toma en cuenta: formas de relación de las instituciones y autoridades locales con la población, presencia y formas de actuación de cuerpos militares, policiales y paramilitares, existencia de instituciones y actividades de control –pasos fronterizos, distritos fronterizos, puestos de control-, etc.

**C) Caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo:** para conocer las instituciones, instrumentos y procesos (formales e informales) que conviven en el espacio. Se emplea para identificar qué y cómo puede aportar cada actor, así como organizar la distribución de tareas y responsabilidades.

1. Marco jurídico de competencias de los GLR que correspondan.
2. Instrumentos de política territorial. Toma en cuenta: planes de ordenación territorial, planes nacionales de desarrollo, planes o agendas de desarrollo binacional, estrategias de desarrollo rural, etc.
3. Capacidades institucionales, técnicas y económicas de los actores y agentes locales.
4. Iniciativas sociales y privadas de desarrollo o con impacto en el desarrollo. Toma en cuenta las

experiencias de innovación para el desarrollo.

5. Elementos ambientales de gestión compartida. Toma en cuenta existencia de planes de manejo y protección conjunta de cuencas hidrográficas y ecosistemas, parques naturales y espacios públicos, etc.
6. Elementos culturales de gestión compartida. Toma en cuenta la existencia de planes de manejo y protección conjunta del patrimonio cultural transfronterizo, etc.

**D) Localización de ODS en espacios fronterizos:** Se emplea para el diseño de actuaciones, estrategias e instrumentos que aceleren el logro de los resultados de desarrollo que se quieren obtener.

1. Diálogo multiactor. Toma en cuenta la realización de consultas públicas, articulación de los GLR con el conjunto de actores identificados en la etapa (a), etc.
2. Ejercicios de priorización de ODS. Toma en cuenta al conjunto de actores y sus intereses.
3. Actividades para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de los GLR.
4. Plan para la implementación de los ODS en el espacio fronterizo.
5. Plan financiero para la implementación de los ODS (apoyos locales, naciones e internacionales).
6. Promulgación de leyes especiales para facilitar el marco jurídico de implementación.
7. Acuerdos interinstitucionales para facilitar la implementación de los ODS (locales, regionales, nacionales, internacionales - según sea necesario).
8. Sistemas de monitoreo y evaluación.
9. Indicadores propios.
10. Actividades especiales. Toma en cuenta: educación y sensibilización sobre los ODS; comunicación sobre los avances en los logros obtenidos; y rendición de cuentas sobre todo el proceso de localización de los ODS aquí descrito.

El uso de los Elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza aquí propuestos, contribuirá a que el proceso de localización de los ODS se sustente en el conocimiento basado en hechos y que esté adaptado a cada contexto específico. Dichos elementos no deben ser estáticos ya que han de ser complementados con aquellos que resulten de interés para conseguir una mayor adaptación a la realidad.

Por último, también vale la pena destacar que todos los elementos aquí propuestos tienen la posibilidad de ser objeto de intercambio de experiencias y



conocimientos en la cooperación sur-sur, tanto en su forma transfronteriza como descentralizada. En concreto, en la práctica de la CSS transfronteriza entre Gobiernos locales y regionales en América Latina ya existen experiencias relevantes sobre la puesta en marcha de la localización de los ODS, algunas de ellas se presentan en el siguiente epígrafe.

### **Experiencias de cooperación sur-sur transfronteriza entre Gobiernos locales y regionales relacionadas con ODS en América Latina**

En este epígrafe se presentan tres experiencias llevadas a cabo por GLR en las que se localizan diversos ODS. Dichas experiencias fueron seleccionadas debido a que, en cada una de ellas se puede observar cómo en la práctica los GLR están desarrollando estrategias que pueden relacionarse con los Elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza aquí propuestos. En concreto, se observan elementos relacionados con las etapas de identificación de actores clave en el espacio fronterizo y de localización de los ODS en espacios fronterizos, lo que representa un esfuerzo por incluir el Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible que promueve la Agenda 2030.

- a) Gobierno del departamento de Nariño (Colombia) y Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi (Ecuador) (vii). Acción local transfronteriza para la localización de los ODS.

La frontera entre Colombia y Ecuador tiene especial dinamismo en la región andina. El departamento colombiano de Nariño y la provincia ecuatoriana de Carchi tienen una importante relación y configuran un espacio en el que ambos Gobiernos realizan CSS descentralizada y transfronteriza. Estos han trabajado en la localización de los ODS en cada uno de sus territorios, además, han empleado la CSS transfronteriza como herramienta para fortalecer las capacidades de ambos Gobiernos locales e intercambiar experiencias y conocimientos en el proceso.

El Gobierno de Nariño elaboró el Plan Participativo de Implementación de Desarrollo Departamental 2016-2019, el cual está alineado con los ODS y presenta como ejes prioritarios: integración regional, paz territorial con equidad social y crecimiento e innovación verde. Suscribió el Pacto Nariñense por el Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Marco de la Agenda 2030, firmado por representantes del Gobierno local, empresas privadas, ONG y academia. Dispone de un Plan de Financiación de los ODS que establece los costos de implementación y la distribución de las fuentes de financiación. Por último, ofrece apoyo económico a proyectos locales destinados a la implementación de los ODS a través de la convocatoria "Nariño por los ODS". Esta convocatoria la realiza con el apoyo del Programa

Mundial de Alimentos, está destinada a la financiación de proyectos de la sociedad civil que contribuyan a cumplir con las metas e indicadores de los ODS 2 (hambre cero), 6 (agua limpia y saneamiento), 12 (producción y consumo responsable) y 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), priorizados en el plan de desarrollo local.

El Gobierno de Carchi, basado en consultas a actores de la sociedad civil, trabaja en la articulación territorial para contribuir a la alineación de los Planes de Desarrollo Territorial de los Gobiernos locales, provinciales y el nacional. Ha priorizado los ODS 1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). Como parte de su estrategia de fortalecimiento de capacidades, Carchi ha recibido el apoyo de los municipios fronterizos colombianos, especialmente de Nariño, para intercambiar experiencias y conocimientos metodológicos sobre localización y articulación de los proyectos locales con los ODS. Con el objeto de dar mayor fuerza a esta cooperación, se impulsó el Hermanamiento de las Provincias Fronterizas Ecuador-Colombia, que incluye a Nariño, Sucumbios, Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Putomayo. En esta zona de integración fronteriza se realizó un trabajo conjunto de identificación y fueron priorizados los ODS 2, 5, 8, 13 y 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas). La articulación de la planificación en el territorio fronterizo permitió a esta hermandad establecer una Agenda de Prioridades con base en las directrices del Plan Binacional 2014-2022 (viii).

En ese marco, las provincias de Nariño y Carchi realizaron el Foro Internacional Objetivos de Desarrollo Sostenible: Estrategia para la Acción Local Transfronteriza (ix), para:

*Promover la implementación de los [...] ODS a nivel local, analizar cómo la cooperación transfronteriza puede apoyar una implementación más eficaz de los [ODS] en zonas de frontera y sumar a la Gobernación de Nariño y a la Prefectura del Carchi a las agendas globales de desarrollo sostenible [...] Como resultado del foro se firmó el "Pacto para la Territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia / Capítulo Andino" (Gobernación de Nariño, 2018).*

- b) Gobierno de la provincia de Salta (Argentina) y Gobierno de la región de Antofagasta (Chile). Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta.

En la extensa frontera entre Argentina y Chile se presenta la experiencia de la región noroeste. La provincia argentina de Salta y la región chilena de Antofagasta mantienen una estrecha relación de CSS descentralizada y transfronteriza para el desarrollo sostenible. A modo de contexto, se destaca que ambos países trabajan en el marco de los comités de integración que, con focalización regional, se han establecido para trabajar los temas fronterizos de especial interés para ambos países. Dentro de ellos, en el Comité Noa - Norte Grande participan las regiones de Chile (Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta) y las provincias de Argentina (Jujuy, Salta y Tucumán). Su nivel de gestión es ministerial, desde los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores con el apoyo de equipos técnicos sectoriales y territoriales; se organizan en comisiones temáticas-sectoriales (x) (Comités de Frontera – Chile, s/f).

Según explica Guadalupe Simón (xi), asesora técnica de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia de Salta, estos comités comenzaron abordando temas estrictamente relacionados con la gestión de la frontera. Sin embargo, en la actualidad están abiertos a nuevos temas relacionados con el desarrollo sostenible transfronterizo. A partir de ahí, dentro de los Comités, se han desarrollado mesas de trabajo para temas específicos y algunas áreas de integración en las que participan los GLR de ambos países.

En el marco de estas mesas de trabajo, el Gobierno de Antofagasta solicitó al Gobierno de Salta conocer su experiencia de gestión en los sectores de minería, relaciones internacionales, industria, salud, gestión tributaria y turismo. Se planteó como objetivo central que funcionarios de ambas partes intercambiaran sus experiencias y conocimientos sobre gestión local de servicios públicos. Esto dio origen al Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta, una experiencia de CSS transfronteriza ejecutada durante ocho meses en 2018. Este programa está relacionado con las metas de los ODS 3 (salud y bienestar), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 9 (industria, innovación e infraestructuras), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 12 (producción y consumo responsable), 13 (combatir el cambio climático y sus efectos), 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Se realizaron “[...] pasantías de funcionarios de las ciudades de Salta y Antofagasta, con el objetivo de compartir experiencias de éxito y buscar alternativas de trabajo mutuo en variadas temáticas” (Salta y Antofagasta..., 23 octubre 2018). Simón detalló que la ejecución del programa se organizó en base a dos misiones técnicas. En la primera, que tuvo lugar en agosto de 2018, seis funcionarios (xii) de Antofagasta

efectuaron pasantías en Salta para conocer su modelo de gestión institucional en las áreas de interés. Realizaron estancias en las instituciones sectoriales, visitas a terreno y un taller para poner en común los aprendizajes de la experiencia e identificar posibles espacios de cooperación para el futuro. En la segunda, que tuvo lugar en octubre de 2018, cuatro funcionarios de Salta realizaron su pasantía en Antofagasta. Participaron en reuniones sectoriales con actores públicos, privados y sociales, en las que conocieron los procesos de fiscalización y control de la industria minera, la gestión de proyectos de inversión en cultura y deporte, así como la gestión institucional en el área de relaciones internacionales.

Como queda reflejado con la ejecución de este programa, ambas partes intercambiaron experiencias y conocimientos para el fortalecimiento de las capacidades locales, individuales y conjuntas, entre las que destacan: 1) mecanismos de diálogo y articulación con actores sociales y privados; 2) gestión de sistemas de fiscalización y control de la industria minera empleando nuevas tecnologías; 3) mecanismos de diálogo multinivel entre los Gobiernos provinciales/regionales y el Estado; 4) limitaciones y potencialidades legislativas derivadas de los modelos unitario y federal de cada país; 5) gestión institucional de la cooperación internacional; y 6) modelos de financiación para la implementación de políticas públicas de desarrollo locales.

c) Gobierno de la provincia de Cerro Largo (Uruguay) y Gobierno municipal de Bagé (Brasil). Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo.

De la frontera de Uruguay y Brasil se presenta la experiencia de CSS transfronteriza realizada entre la provincia uruguaya de Cerro Largo y el municipio brasileño de Bagé. El Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo fue formulado entre la Prefeitura de Bagé y la Intendencia de Cerro Largo. Se presentó a la convocatoria de financiación del Programa de Proyectos de Cooperación Internacional Descentralizada Sur-Sur de la Subjefatura de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República y la Agencia Brasileña de Cooperación de Brasil. Finalmente fue aprobado para su ejecución entre enero de 2015 y enero de 2020. El proyecto busca:

*[...] realizar transferencia metodológica e intercambio de experiencia para el Rescate, Preservación y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo, dejando capacidad instalada en actores claves del territorio, fomentando una mayor participación de las entidades subnacionales, Gobiernos Locales, técnicos, universidades y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática. Además, permitirá fortalecer las instituciones locales [...] (Gobierno de Cerro Largo, 2019).*

Ambos Gobiernos trabajan para abordar de manera conjunta el rescate, la preservación y la valorización social del patrimonio cultural fronterizo con los actores locales. Lucy Larrosa (xiii), coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de Cerro Largo, explica que dentro de las actividades realizadas hasta la fecha se encuentran: 1) un seminario sobre Patrimonio Intangible de la Región Fronteriza, celebrado en Bagé en septiembre de 2017, destinado al intercambio de experiencias y conocimientos técnicos en materia de conservación del patrimonio, 2) capacitación sobre restauración del patrimonio, destinado a 60 personas (arquitectos y obreros) en Cerro Largo, impartido por técnicos del Instituto Federal de Educación, ciencia y Tecnología Sul-Rio-grandense (IFSul) de Brasil, 3) relevamiento e inventario del patrimonio tangible e intangible de la región, realizado por la empresa Parnaso Arquitectura de Brasil, 4) elaboración de un manual técnico de preservación de patrimonio, 5) elaboración de un borrador de decreto departamental para legislar en la preservación de bienes patrimoniales (en espera de aprobación), 6) elaboración del Anteproyecto de Restauración del Museo del Cordobés en Uruguay.

El proyecto cuenta con la participación de entidades subnacionales, Gobiernos locales, técnicos, universidades y ONG vinculadas a la temática de ambas partes. Aunque este proyecto de CSS transfronteriza no fue formulado en alineación con los ODS, tiene impacto en los ODS 4 (educación de calidad), 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y 17 (alianzas para lograr los objetivos). Aborda el sector cultura como un área con alto potencial de integración para la región fronteriza de Uruguay y Brasil, la cual comparte una larga historia de hermanamientos pero también de conflictos. Por ello, la atención a la cultura dentro de la localización de los ODS con el EIDS se presenta como elemento de cohesión social para una integración fronteriza positiva.

Las experiencias antes presentadas reflejan la atención que los GLR de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Colombia y Ecuador están dando al proceso de localización de los ODS y a la Agenda 2030. Muestran esfuerzos innovadores de articulación de políticas públicas en el ámbito local y subregional, así como el aprovechamiento de las herramientas de la CSS transfronteriza para fortalecer capacidades en sectores específicos del desarrollo sostenible.

Este trabajo de localización de los ODS en espacios fronterizos podría verse fortalecido con la aplicación de una metodología consensuada, adaptada a sus realidades y necesidades específicas. La aplicación de los Elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza con sus cuatro etapas, podría resultar un paso más para avanzar en esta tarea. Además, también representa una oportunidad para potenciar el intercambio de experiencias y conocimientos útiles para la gestión del desarrollo sostenible.

## Conclusiones

La implementación de la Agenda 2030 requiere de la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los niveles de Gobierno, contando con la participación activa y significativa del conjunto de actores sociales y privados interesados. Esto supone la base del Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible que propone Naciones Unidas para hacer efectivo el logro de las metas de los 17 ODS sin dejar a nadie atrás.

Los procesos de localización de los ODS requieren del diálogo multiactor y de la planificación multinivel para lograr avances en las dimensiones del desarrollo sostenible (social, económica y ambiental). En esta tarea los GLR cumplen un rol estratégico ya que sirven de bisagra para la articulación de actores y procesos. Además, tienen la posibilidad de acelerar la producción de resultados tangibles de desarrollo sostenible en sus territorios.

En este artículo se estudió el proceso de localización de los ODS en espacios fronterizos en América Latina y se analizó el rol estratégico que cumplen los Gobiernos locales y regionales (GLR) y la cooperación sur-sur (CSS) transfronteriza en dicho proceso. Se tomó en consideración que, en muchos espacios fronterizos, en sus diferentes contextos, se presentan necesidades de desarrollo cada vez más apremiantes. Además, a pesar de que la urbanización de dichos espacios está en aumento, acostumbran a ser desatendidos por las políticas nacionales de desarrollo. Por ello, se insiste en la necesidad de que también sean incluidos en los procesos de localización de los ODS, evitando que las actuaciones se concentren sólo en las principales ciudades y capitales.

En la práctica son los GLR quienes con mayor responsabilidad encaran las necesidades de desarrollo en el nivel local, al estar en contacto directo con las personas y sus realidades. Estos Gobiernos enfrentan habitualmente serias dificultades para la gestión de sus territorios y no siempre son considerados en las planificaciones de desarrollo nacional. Sin embargo, cada vez van cobrando más protagonismo en las agendas internacionales del desarrollo sostenible y adquiriendo experiencias relevantes en la CSS, en sus formas descentralizada y transfronteriza. Ahora, mientras siguen conviviendo con sus realidades y necesidades, comparten con el Gobierno nacional el compromiso de lograr alinear las agendas locales con las internacionales. Por tanto, ante el incremento de responsabilidades y retos, la articulación con el conjunto de actores locales públicos, sociales y privados se hace más necesaria que nunca.

Aquí se sostiene que la armonización y la coherencia de políticas es determinante para avanzar en la puesta en marcha de la localización de los ODS

en América Latina. La armonización de las políticas de desarrollo y de CSS con los planes de desarrollo es parte del proceso de planificación multinivel que debe realizar el conjunto de actores y agentes del desarrollo.

Para que esto tenga efectos tangibles en los espacios fronterizos, las políticas de desarrollo y de CSS deben contar con un enfoque territorial que sea capaz de reconocer las realidades de los diversos contextos locales. Siendo esto así, se debe avanzar estableciendo un marco coherente para la planificación operativa de las políticas de desarrollo sostenible y su ejecución descentralizada. Con esta lógica, aquí se plantea que los GLR pueden sacar mayor provecho a la CSS transfronteriza al integrarla en la planificación de sus políticas de localización de los ODS. A través de esta forma de CSS, el conjunto de actores locales y regionales puede fortalecer capacidades e intercambiar conocimientos y experiencias que resulten útiles para abordar sus necesidades de desarrollo.

Así, en este artículo se proponen una serie de Elementos clave para la planificación operativa de la CSS transfronteriza, enmarcados en cuatro fases de la localización de los ODS, a saber: identificación de actores clave, caracterización del espacio fronterizo, caracterización de la gobernanza del espacio fronterizo y localización de ODS. Dichos elementos facilitarán que la localización de los ODS esté lo más adaptada posible a cada contexto específico, y que se sustente en el conocimiento basado en hechos. Además, cada uno de los elementos de la planificación operativa tiene la posibilidad de ser objeto de intercambio de experiencias y conocimientos en la CSS por parte de los actores y agentes involucrados.

Finalmente, se reconoce que es una agenda exigente de desarrollo y cooperación que requiere de la transformación de las lógicas de trabajo y de gestión, altamente inerciales, tanto a lo interno de los países como en el propio sistema internacional. No obstante, la ocasión es propicia para la innovación sin olvidar que ésta pierde sentido si no es para el cambio social y de las estructuras que soportan el modelo insostenible de desarrollo que nos ha traído hasta aquí.

## Notas

- i. Guadalupe Simón es asesora técnica de cooperación internacional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia de Salta (Argentina). Es la responsable técnica de la coordinación y gestión del proyecto de cooperación sur-sur transfronteriza entre el Gobierno de Salta y el Gobierno de Antofagasta (Chile): Programa de Intercambio y Fortalecimiento Internacional para la Gestión Internacional de Servicios Públicos e Intercambios Comerciales y Servicios Salta-Antofagasta.
- ii. Lucy Larrosa es coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de la provincia de Cerro Largo (Uruguay). Es la responsable de técnica de la coordinación y la gestión del proyecto de cooperación sur-sur transfronteriza entre el Gobierno de Cerro Largo y el Gobierno de Bayé (Brasil): Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo.
- iii. El listado de los 17 ODS está disponible en: <https://bit.ly/2N6Qmx0>
- iv. Cuenta con el Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>
- v. Cabe señalar que pueden existir contextos específicos en los que, de manera excepcional, las acciones de CSS transfronteriza no estén alineadas con la política nacional de desarrollo y, sin embargo, contribuir con ello al cumplimiento de algunas metas de los ODS. Tal vez, los casos más claros en este sentido sean aquellos en los que la política nacional de desarrollo presenta vacíos y/o está en franca contradicción con la realidad material y social que se vive en un espacio fronterizo determinado. Un lamentable ejemplo de esto sería el caso de las personas que, migrando sin la documentación legal establecida por el Estado receptor, ven vulnerados sus derechos fundamentales bajo el pretexto de su situación de irregularidad administrativa.
- vi. La autora ha elaborado este primer esbozo de Elementos clave para la planificación operativa de la cooperación sur-sur transfronteriza con base en su experiencia de investigación en el marco de la línea de investigación Cooperación Sur-Sur que coordina en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- vii. Esta experiencia fue presentada en el seminario Gobiernos intermedios y la Agenda 2030: experiencias de territorialización de los ODS en América Latina, realizado el 18 octubre 2018 por NRG4SD, y fue ampliada por la investigación realizada por la autora sobre el

- caso. La presentación de la parte colombiana estuvo a cargo de D. Hugo Andrés Mármol, jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Nariño. La presentación de la parte ecuatoriana estuvo a cargo de D<sup>a</sup> Rosmery Pillajo, directora de Cooperación del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi.
- viii. Ecuador y Colombia acordaron una estrategia para la localización de los ODS en su zona de frontera sustentada en el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 suscrito entre los presidentes Juan Manuel Santos y Rafael Correa.
- ix. Que contó con el apoyo de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional, la Organización de Regiones Unidas - Foro Global de Asociaciones de Regiones (ORU FOGAR) y la Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD) ahora renombrada como Regions4.
- x. En el encuentro de 2017 se establecieron comisiones para: facilitación de frontera, infraestructura y transporte, comercio, producción y turismo, salud, medioambiente, universidades, ciencia y tecnología, cooperación judicial, educación y deportes, cultura, municipalidades, y mesa de género. Fuente: <https://bit.ly/2ltrJ8C>
- xi. Entrevista semiestructurada realizada por la autora mediante vídeo llamada el 24 de mayo de 2019.
- xii. Funcionarios en las áreas de: impuestos internos (1), geología y minería (1), salud (1), proyectos de inversión en cultura, deporte, medio ambiente y seguridad ciudadana (1), asuntos internacionales (1), Fomento e industria (1).
- xiii. Entrevista semiestructurada realizada por la autora mediante vídeo llamada el 10 de mayo de 2019.
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (CGLU) (2015), *Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los gobiernos locales deben saber*, CGLU. Disponible: <https://bit.ly/2xYRO8m>
- COMITÉS DE INTEGRACIÓN Y FRONTERA (s/f), sitio web. Disponible: <https://bit.ly/2K5W1kV>
- DILLA, Haroldo (2014), "Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina". *Estudios Fronterizos, nueva época*, Vol. 16, N° 31, enero-junio, pp. 15-38. Disponible: <https://bit.ly/2ZhnR11>
- GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2018), "Con éxito se desarrolló el foro internacional 'objetivos de desarrollo sostenible: estrategia para la acción local transfronteriza'", sitio oficial. Disponible: <https://bit.ly/2KDJo07>
- GOBIERNO DE CERRO LARGO (2019), *Proyecto de Rescate y Valorización del Patrimonio Cultural Fronterizo*, sitio oficial. Disponible: <https://bit.ly/2KJolZM>
- GUIDI, Edna (2019), "Ponencia sobre el compromiso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas con la Agenda 2030", 3 de junio, Conversatorio y presentación del libro Desarrollo territorial: localización de los objetivos de desarrollo sostenible, Madrid.
- LARROSA, Lucy. Coordinadora de proyectos de cooperación del Gobierno de la Provincia de Cerro Largo (Uruguay). Entrevista personal realizadas por vídeo llamada. 10/05/2019.
- NRG4SD (2018), *Gobiernos intermedios y la Agenda 2030 experiencias de territorialización de los ODS en América Latina*. Seminario web. 18 de octubre. Disponible: <https://bit.ly/2FfwBJR>
- ODDONE, Nahuel (2012), "Cooperación transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional", *Revista del Eixo Atlántico*, N° 19, Galicia, pp. 133-146. Disponible: <https://bit.ly/2ImTdNf>
- OJEDA, Tahina (2019) "La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS". En BENDELAC, Leticia y RAMÍREZ, Martín (Coords.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, pp. 47-60.
- ONU (2016), *Ciudades sostenibles: por qué son importantes*. Diponible: <https://bit.ly/2x05Rwy>
- PNUMA (2017), *Desarrollo sostenible en la práctica: la aplicación de un enfoque integrado en América Latina y el Caribe*, Nota de política, abril, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA. Disponible: <https://bit.ly/2XtBCtj>
- PNUMA (2016), *El desarrollo sostenible en la práctica. Aplicación de un enfoque integral en América Latina*, Panamá, PNUMA. Disponible: <https://bit.ly/2BRm4Yn>
- RANFLA, Arturo (1984), "Frontera política y espacio fronterizo", *Estudios Fronterizos*, año II, Vol. I, N° 4-5, mayo-agosto/septiembre-diciembre, pp. 47-68.

## Referencias

- BENEDETTI, Alejandro (2014), "Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio". *Estudios Fronterizos*, Vol. 15, N° 39, enero-junio, Universidad de Baja California, México, pp. 11-47.
- BUYOLO, Federico (2019), "Desarrollo territorial: localización de los objetivos de desarrollo sostenible". En ALBURQUERQUE, Francisco y GUIDI, Edna (coords.), *El enfoque de desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales*, Estudios y Comentarios, N°20, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

“Salta y Antofagasta avanzan con el Proyecto de Intercambio y Fortalecimiento Institucional”, *La Hora de Salta*, diario local, 22 de octubre de 2018. Disponible: <https://bit.ly/2wMyHQu>

SIMÓN, Guadalupe. Asesora técnica de cooperación internacional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la provincia de Salta (Argentina). Entrevista personal realizada por vídeo llamada. 24/05/2019.

UN (2019), *Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*, Argentina. Diponible: <https://bit.ly/33RzAXe>

**\* Tahina Ojeda Medina**

Doctora en Ciencia Política  
Coordinadora de la línea de investigación en Cooperación Sur-Sur  
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid  
Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur y Políticas de Desarrollo  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)  
Correo-e: [tojeda@iudc.es](mailto:tojeda@iudc.es)

Fecha de recepción: mayo 2019.  
Fecha de aprobación: julio 2019.

## LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LAS CIUDADES GEMELAS DE LA FRONTERA SUR DE BRASIL

CAMILO PEREIRA CARNEIRO\*

### Resumen

La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas ubicadas en la frontera sur de Brasil recibió impulso después de la creación del Mercosur, a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI. Las relaciones más cercanas de Brasil con sus vecinos mercosureños potenciaron las iniciativas de cooperación en las fronteras. Especialmente en el gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2010), cuando Brasil experimentó un buen momento económico y desarrolló una política exterior soberana, alentando la integración regional, con miras a convertirse en un líder en América del Sur y el Atlántico Sur. Las nuevas funciones de la frontera pasaron a posibilitar iniciativas transfronterizas en el campo de la infraestructura, la educación y la economía. Sin embargo, en los últimos años, el contexto político y económico de Brasil ha debilitado las políticas de desarrollo materializadas hasta entonces en las ciudades gemelas del Mercosur, en especial aquellas ubicadas en la frontera sur de Brasil. El presente trabajo, desarrollado desde el punto de vista de la geografía política y las relaciones internacionales, tiene como objetivo analizar si las políticas públicas brasileñas implementadas en las fronteras lograron promover la integración regional y si han resultado en una mejor condición de vida de los ciudadanos fronterizos.

**Palabras clave:** cooperación, ciudades gemelas, frontera, Brasil.

*Cross-border cooperation in twin cities of the Brazilian southern border*

#### Abstract

Cross-border cooperation in twin cities on the southern border of Brazil took off after the creation of Mercosur, at the end of the 20th century and at the beginning of the 21st century. Brazil's closest relations with Mercosur neighbors enhanced cooperation initiatives at the borders. Especially in the government of President Lula da Silva (2003-2010), when Brazil was experiencing a good economic moment and developing a sovereign foreign policy, encouraging regional integration, with a view to becoming a leader in South America and in South Atlantic. The new functions of the border have made possible cross-border initiatives in the fields of infrastructure, education and economy. However, in recent years, the political and economic context of Brazil has weakened the policies of development materialized until then in the twin cities of Mercosur, especially those located on the southern border of Brazil. The present paper, developed from the point of view of political geography and international relations, aims to analyze whether Brazilian public policies implemented at the borders managed to promote regional integration and whether they have resulted in better living conditions of frontier citizens.

**Keywords:** Cooperation, Twin Cities, Border, Brazil.

*La coopération transfrontalière dans les villes jumelles de la frontière sud du Brésil*

#### Resumé

La coopération transfrontalière dans les villes jumelles situées à la frontière sud du Brésil a pris son essor après la création du Mercosur (Marché Commun du Sud), spécialement à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle. Les relations les plus étroites du Brésil avec ses voisins du Mercosur ont renforcé les initiatives de coopération aux frontières. En particulier dans le gouvernement du président Lula da Silva (2003-2010), alors que le Brésil vivait un bon moment économique et développait une politique étrangère souveraine, encourageant l'intégration régionale, en vue de devenir un leader en Amérique du Sud et dans l'Atlantique Sud. Les nouvelles fonctions des frontières ont rendu possibles des initiatives transfrontalières dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de l'économie. Cependant, dans ces dernières années, le contexte politique et économique du Brésil a affaibli les politiques de développement jusque-là matérialisées dans les villes jumelées du Mercosur, notamment celles situées à la frontière sud du Brésil. Le présent travail, élaboré du point de vue de la géographie politique et des relations internationales, a pour objectif d'analyser si les politiques publiques brésiliennes mises en œuvre au niveau des frontières ont réussi à promouvoir l'intégration régionale, et si elles ont pu améliorer les conditions de vie des citoyens frontaliers.

**Mots-clés:** coopération, villes jumelles, frontière, Brésil.

## Introducción

**A**mérica del Sur está atravesada por fronteras nacionales que constituyen espacios donde se desarrollan procesos de interacción entre ciudadanos de diferentes nacionalidades (aunque algunos países sudamericanos son Estados multinacionales, como Bolivia y Ecuador donde viven varias nacionalidades diferentes). Espacios en los cuales hay conflictos, pero que también pueden servir de escenario para la construcción de nuevas alianzas sociales e identidades culturales y políticas. En este contexto, surgen dos procesos muy contradictorios: las diferencias de identidad y la construcción de elementos o características compartidas. Es importante recordar que en América Latina muchas comunidades ancestrales son anteriores al surgimiento de los Estados nacionales y fueron divididas por el surgimiento de estos.

En el Cono Sur del subcontinente, a lo largo del tiempo, la región que comprende la provincia de Misiones, el noreste de la provincia de Corrientes, el este paraguay, el oeste de los tres estados de la región sur del Brasil y el norte del Uruguay, son testigos de experiencias socioculturales y económicas compartidas que generaron una matriz regional inconfundible y resultaron en una integración de facto. Una densa red de relaciones interpersonales, comerciales, familiares y oficiales mantuvo en vigor la cultura de las fronteras, aquella que permite a sus habitantes una adaptación a las condiciones singulares y una articulación con más de un Estado al mismo tiempo (Grimson, 2002). En ese contexto, los Estados nacionales buscan adaptar sus acciones a esas características de integración de la región.

La región descrita, que comprende la zona de frontera del Brasil con sus vecinos fundadores del Mercado Común del Sur (Mercosur), posee un papel de gran importancia en el proceso de integración regional. Eso porque en ese territorio se materializan acuerdos internacionales y los diferentes proyectos de cooperación entre los países del bloque. Aunque los acuerdos fronterizos del Mercosur sean en su gran mayoría bilaterales, el bloque contribuyó para la creación de un escenario cooperativo entre los países y para la promoción de fronteras apaciguadas y relativamente abiertas.

Una de las funciones inherentes a la frontera es la de configurar una zona de comunicación e intercambio, reforzada por el contexto actual de la globalización. Sin embargo, el desarrollo del proceso de integración regional necesita de políticas que privilegien esa función en detrimento de otras, como la de barrera, control o seguridad (en función de la noción de soberanía nacional), por ejemplo. En ese sentido, el presente trabajo trae un análisis de las principales iniciativas de

cooperación transfronteriza desarrolladas en la frontera sur del Brasil. Consiste en una investigación cualitativa basada en el análisis bibliográfico y documental, y tiene como objetivo verificar si las políticas públicas brasileñas implementadas en las áreas fronterizas lograron promover la integración regional en el Mercosur y si fueron significativas para desarrollar las condiciones de vida de los ciudadanos de la frontera.

## 1. La cooperación transfronteriza

La frontera puede ser clasificada como una zona de contacto entre dominios territoriales distintos, que son regidos por sistemas jurídicos y económicos diferentes (Ribeiro, 2009). Áreas de frontera presentan, así, un sentido ambiguo, en la medida en que, por un lado, potencian conflictos y, por otro, posibilitan intercambios entre culturas heterogéneas. Para Foucher (1991: 39), las fronteras son envoltorios continuos de un conjunto espacial, de un Estado, que alcanzó suficiente cohesión interna y homogeneidad económica. Al mismo tiempo, son elementos de separación-contacto, de diferenciación de relaciones de contigüidad con otros sistemas políticos, que no son forzosamente de la misma naturaleza ni tienen el mismo nivel de elaboración.

Para la geógrafa Machado (1998), la frontera es objeto de permanente preocupación por parte de los Estados en el ámbito del control y de la vinculación. En ese sentido, la cooperación fronteriza depende de las relaciones entre los países involucrados, de los aspectos ambientales a escala local y del nivel de integración de las poblaciones locales, valorizando la vinculación o el control conforme esas características. Aron (1986), refiriéndose al caso de la frontera franco-alemana, afirma que sus características fronterizas dependen de las relaciones entre los países linderos.

Al mismo tiempo en que se presenta como obstáculo fijo, como factor de separación, la frontera puede configurar un factor de integración, en la medida en que constituye una zona de interpenetración mutua (Machado, 1998). La mayor intensidad de las interacciones entre Estados fortalece la idea de frontera como zona de comunicación e intercambio (Ribeiro, 2009). A partir de este proceso se originan las regiones transfronterizas.

Según Jessop (2004: 26), la construcción de regiones transfronterizas, que superan los límites internacionales, se relaciona con los procesos de reescalamiento económico, político y social que ocurren a partir del inicio de la década de 1980, y que contribuyen para una relativización de escala, con la pérdida de coherencia entre economía nacional, Estado nacional y sociedad nacional que caracterizó el post II Guerra Mundial, durante el período fordista-keynesiano-wilsoniano. Para el autor (Jessop, 2004: 32), las regiones transfronterizas proliferaron siguiendo el declive del proteccionismo,



el auge del neoliberalismo, el fin de la Guerra Fría y los compromisos políticos para la integración regional, aunque la formación de estas regiones ya ocurría anteriormente. Como afirma Foucher (1991: 46), ese modelo de flexibilización de las fronteras, basado en la cooperación, no se refiere de forma igual a todas las regiones del mundo. Ese proceso de integración puede ser mejor identificado en las fronteras internas de la Unión Europea y, en menor escala, del Mercosur.

Las interacciones transfronterizas ocurren, sobretudo, en los centros urbanos localizados sobre el límite internacional, las llamadas ciudades gemelas, que ejercen influencia económica, cultural y política en territorios que se extienden por una zona de frontera que supera los límites municipales y nacionales. El concepto de ciudades gemelas es abordado por Machado (2005: 260), que las conceptualiza como concentraciones de población cortadas por el límite internacional, bien sea seco o fluvial, articulada o no por obra de infraestructura.

El papel de las zonas de frontera es de gran importancia en otros continentes, como Europa, donde la integración de la Unión Europea (UE) es pauta sobre las regiones transfronterizas oficialmente delimitadas y organizadas. Cada una de las regiones posee un consejo gestor, con cierto grado de autonomía para administrar los recursos financieros garantizados por la UE por medio del Comité de las Regiones, que es el organismo del bloque que patrocina la implantación de proyectos de desarrollo territorial en regiones transfronterizas europeas. La política del desarrollo regional de la Unión Europea involucra más de setenta regiones transfronterizas institucionalizadas, operando bajo nombres como *Euroregions* o *Working Communities* (Perkmann, 2007). El programa de incentivo a esas regiones transfronterizas en Europa es el INTERREG, iniciado a partir de 1990, lanzado por la Comisión Europea (i). En el caso del Mercosur, las políticas multilaterales para regiones de frontera se restringen al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y al Grupo *Ad Hoc* de Integración Fronteriza (GAHIF) del Mercosur, que se refiere a acuerdos bilaterales internos al bloque para cooperación fronteriza. Sin embargo, el Mercosur no tiene una política regional de origen supranacional como ocurre en la Unión Europea.

Aunque la falta de institucionalización del Mercosur haga que la realidad del bloque esté muy lejos de la situación de Europa, la construcción de un proyecto de integración suramericana pensado desde las fronteras, es una opción a ser considerada. Pero para que un proyecto como este tenga éxito, es necesario que las realidades fronterizas sean tomadas en cuenta. Es importante partir del análisis paralelo de las mismas, pues, en general, los proyectos de integración y desarrollo son pensados, concebidos y legislados a distancia, donde las fronteras

son “lugares remotos del territorio” (Bentancor, 1994). El proceso de integración del Mercosur y las diversas pautas que vinculan la frontera al proyecto representan un reto a las ciudades ubicadas en las zonas fronterizas del bloque. Esas ciudades constituyen un espacio específico de discusión y solución, más allá de aquellos situados en otras instancias, de nivel provincial o federal (Schäffer, 1994).

El adjetivo transfronterizo puede ser entendido como cruce, pasaje, transgresión. Él puede ser aplicado a cualquier movimiento que atraviesa un límite político entre dos Estados. A su vez, el término región transfronteriza nació entre las década de 1960 y 1970, acompañando cambios por los cuales pasaban las fronteras, en especial las europeas (en función de la Comunidad Económica Europea). A partir de ese momento la frontera pasó a tener nuevas funciones y a ser identificada como un lugar de interfaz e intercambio (De Ruffray, Hamez, Meddahi, Moron, Smits, 2008). Funciones que pueden ser mejor percibidas en las ciudades ubicadas sobre el límite internacional, que poseen un núcleo urbano, a veces más de uno, frente a sí en el país vecino, las ciudades gemelas.

Dentro de un contexto de regionalismo abierto, impulsado por corrientes neoliberales del final del siglo pasado, una cuestión de gran importancia emergió frente a las ciudades gemelas y regiones de frontera: ¿cómo insertarse en las diversas redes transnacionales que las cruzan sin desempeñar meramente un papel de punto de paso? Algunas ciudades gemelas de la frontera se convirtieron en nudos de redes de transporte, recibiendo infraestructuras viales y logísticas. Es el caso del municipio brasileño de São Borja que, en 1997, con la inauguración del Puente Internacional de la Integración, pasó a ser conectado por carretera con Argentina. En las cercanías del puente se inauguró (en la orilla argentina del río Uruguay) el Centro Unificado de Frontera (CUF), único en Mercosur, que agrega una serie de organismos brasileños y argentinos, lo que agiliza la fiscalización y el control de cargas.

### 1.1. Relaciones Brasil-Mercosur

La creación del Mercosur cambió profundamente la relación de desconfianza que existía entre Brasil y Argentina hasta el inicio de la década de 1980. La creación del bloque ha llevado a la aproximación de los dos vecinos y ha potenciado el desarrollo y la concreción de proyectos en diversas áreas. En lo que se refiere a la integración regional a través del Mercosur, muchas fueron las iniciativas de aproximación, por ejemplo medidas como: la facilitación de la circulación entre los países sin la necesidad del pasaporte bastando el carnet de identidad civil, la facilitación del derecho de residencia cuando se comprueba la nacionalidad y se presenta la documentación regularizada, la ampliación de derechos de los ciudadanos de localidades

fronterizas en las fronteras de Brasil con Uruguay y con Argentina, etc.

Otra iniciativa que potencializa el desarrollo de las regiones de frontera del Mercosur es la asociación entre el *Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul* (Codesul), formado por los tres estados del sur de Brasil y por el estado de Mato Grosso do Sul y la Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA – Litoral (Crecenea), que nació a finales de la década de 1980 con el objetivo de promover la integración y la cooperación económica entre los dos países y el desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y de su zona de influencia.

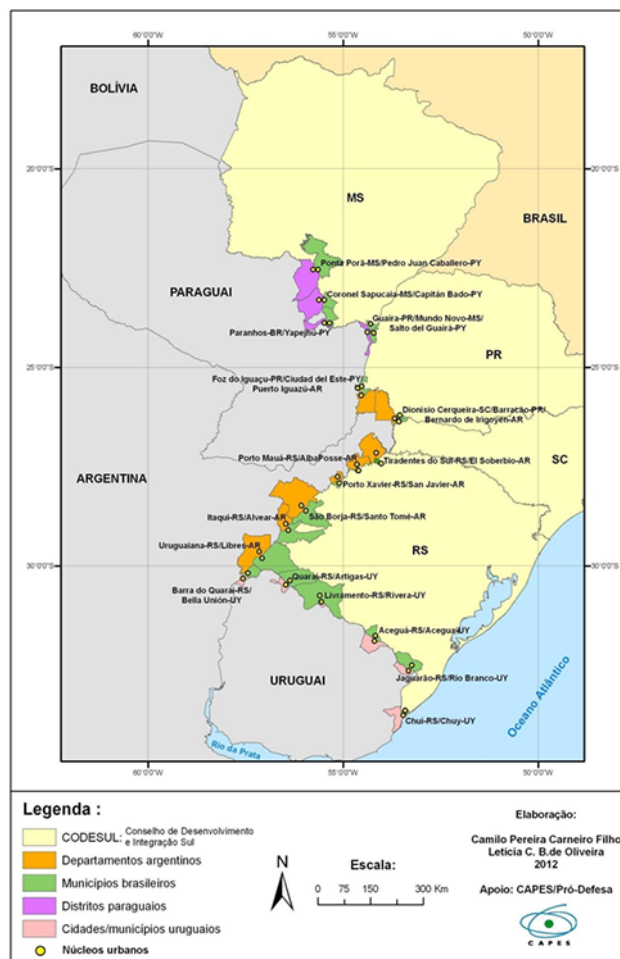
A pesar de la profundización de las relaciones interestatales y del aumento en el comercio desde el surgimiento del Mercosur (Pereira Carneiro, 2013), los flujos relacionados al trabajo todavía enfrentan muchos obstáculos. La libre circulación de trabajadores entre los países no constó de forma explícita en las normas del bloque. Los habitantes de zonas de frontera aún

no disponen de normas del Mercosur sobre el tema de la circulación del trabajo. Situación que parece estar lejos de una solución adecuada, ya que los procesos del bloque no convergen para la creación de instancias de decisión supranacionales.

Según Machado (2005), en el caso brasileño, los trabajadores fronterizos tienen su actividad laboral regulada por acuerdos bilaterales entre Brasil y los países vecinos, caso por caso, en lugar de la creación de normas aplicables a todas las ciudades gemelas (ver mapa 1).

En este sentido, la relación más avanzada en términos de integración fronteriza es la que existe con Uruguay, debido al Acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños, firmado en 2004. El dispositivo estableció el derecho al ciudadano fronterizo, brasileño y uruguayo, de residir, estudiar y trabajar en la respectiva localidad fronteriza vinculada. Los derechos de los fronterizos uruguayos y brasileños fueron ampliados con el Decreto nº 7.239, de 2010, que

Mapa 1. Principales ciudades gemelas en la frontera sur de Brasil



Fuente: elaboración propia, 2012.

instituyó el Ajuste Complementario para Prestación de Servicios de Salud (Pereira Carneiro y Rückert, 2015).

Aunque existen varias iniciativas con el objetivo de promover la integración sudamericana, el Mercosur, ya con casi tres décadas, todavía presenta un bajo nivel de cooperación en las zonas fronterizas de los países del bloque. Las iniciativas que tratan de la cuestión fronteriza: el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de Integración Fronteriza, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza, tienen poca eficacia (IPEA, 2019).

Las iniciativas existentes, que abarcan áreas de frontera como el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN-IIRSA), no identifican la zona de frontera como una región específica. La misma recibe proyectos de manera desarticulada y puntual. El territorio de las Misiones Jesuíticas, por ejemplo, ubicado en el corazón geoeconómico del Mercosur, no es gestionado de forma integrada, lo que acarrea desperdicio de recursos y, muchas veces, genera duplicidad de inversiones por parte de los Gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay. Ejemplos de esa doble inversión, que configuran un desperdicio, son numerosos. Se pueden citar: la existencia de tres aeropuertos internacionales en la Triple Frontera que sirven a los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú, muy próximos, los puestos de migración duplicados presentes en las fronteras, las carreteras paralelas, que acompañan los límites internacionales, etc.

**1.2. Misiones Jesuíticas: ejemplo de la difícil realidad de la zona fronteriza**

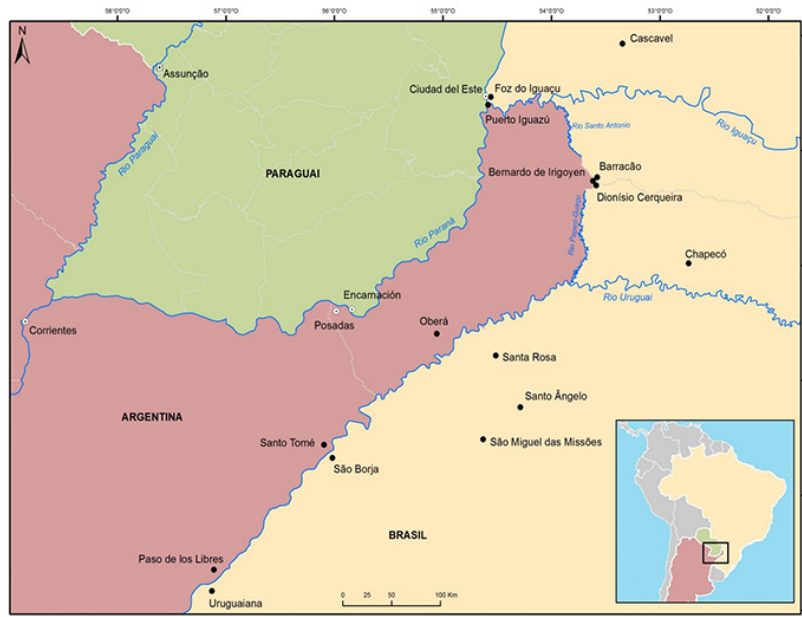
El territorio histórico de las Misiones Jesuíticas convive con diversas dificultades resultantes de la carencia de institucionalidad del Mercosur y de limitaciones causadas por legislaciones divergentes, por la burocracia de los Estados y por la precariedad de las infraestructuras, sobre todo en las zonas fronterizas.

Existen obstáculos para la circulación de personas, vehículos y trabajo que impiden un mayor desarrollo del turismo en el territorio histórico misionero. Más allá de la exigencia de la Carta Verde (seguro obligatorio para los vehículos), extranjeros, turistas y fronterizos sufren con las diferencias de legislación entre los países, en especial las normas y reglas de tránsito.

Las provincias argentinas de Misiones y Corrientes, los estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná y los departamentos paraguayos de Alto Paraná e Itapúa dejan de recibir inversiones en diferentes sectores de la economía por cuenta de la ausencia de una integración efectiva gubernamental.

El territorio histórico de las Misiones Jesuíticas (ver mapa 2) sufre con su condición de región transfronteriza. Las fronteras históricamente configuran lugares que reciben pocas inversiones de los Estados nacionales. Normalmente son marcadas por la pobreza y el abandono en razón de la distancia en relación al poder central, es decir, las capitales nacionales y los centros de decisión.

Mapa 2. Territorio histórico de las Misiones Jesuíticas



Fuente: elaboración propia, 2019.

Muchas zonas de frontera poseen un pasado marcado por la disputa entre Estados vecinos, con políticas gubernamentales solamente para las áreas de seguridad y defensa. En ese sentido, muchas zonas de frontera tuvieron su desarrollo comprometido. A su vez, políticas integracionistas rompen con esa realidad y en el caso del territorio misionero, la cultura y la historia compartidas son elementos que potencializan la integración.

El territorio misionero está marcado por el peso de la actividad primaria (agricultura), principalmente la soya, y por la baja densidad demográfica, en comparación con la costa atlántica de los países. Del lado argentino, que comprende las provincias de Corrientes y Misiones, predomina la silvicultura y la producción de ganado vacuno. El lado argentino de la frontera posee el bosque de ribera mejor preservado.

El río Uruguay configura gran parte de la frontera entre Brasil y Argentina, pero también sirve como separador de identidades. La falta de continuidad terrestre, en tanto hay pocos puentes y los servicios de balsas son precarios y ofrecen pocos horarios de cruce a los turistas y fronterizos, produce la sensación de que los países no tienen la integración como prioridad.

### 1.3 La cultura y el turismo: elementos importantes para la integración

Actualmente, la cultura cultivada dentro de las Misiones Jesuíticas, que fueron pueblos indígenas creados y administrados por sacerdotes jesuitas entre los siglos XVI y XVIII, todavía es percibida por los habitantes de Argentina, Brasil y Paraguay. Ella es caracterizada por la arquitectura de las Reducciones que resistieron a las batallas y al tiempo y por la cultura de la hierba mate, por ejemplo.

Al final de las Guerras Guaraníticas, desarrolladas a lo largo del siglo XVIII, quedaron ruinas de las antiguas Reducciones Jesuíticas y del marco cultural originado por la mezcla de las culturas europea e indígena. Los curas jesuitas trajeron influencias de arte románicas y góticas, el clasicismo renacentista y el barroco (Alhert, 2014). Las principales expresiones artísticas de la sociedad misionera fueron la escultura, la música, la arquitectura y la pintura.

Herencias del período misionero marcan el paisaje de ciudades del sur de Brasil, como Dionisio Cerqueira, São Borja, São Luiz Gonzaga y Santo Angelo, del noreste argentino, como Posadas, Oberá y Santo Tomé, y del sureste paraguayo, como Encarnación, por ejemplo, donde símbolos de las Reducciones son retratados en muros y esculturas.

Algunas de las ruinas de las antiguas Reducciones sobrevivieron al tiempo y actualmente constituyen lugares turísticos muy importantes. Son ejemplos: San Ignacio Miní, Santa Ana, Santa María la Mayor

y Nuestra Señora de Loreto (Misiones, Argentina), São Miguel das Missoes (Rio Grande do Sul, Brasil), Santísima Trinidad y Jesús de Tavarangué (Itapúa, Paraguay), todas reconocidas por la UNESCO que les otorgó el título de patrimonio mundial de la humanidad. Las ciudades también son marcadas por la presencia de los indios guaraníes, que mantienen su subsistencia por medio de la producción y venta de la artesanía. Estos elementos comunes son importantes para las políticas de integración de los países del Mercosur y para el desarrollo de las economías de las ciudades de frontera y la promoción del turismo transfronterizo.

## 2. La frontera de Brasil y sus funciones

En Brasil, después de la creación del Mercosur, la frontera pasa a ganar una nueva connotación. Durante el Gobierno de Lula da Silva, sobre todo en el primer período, las políticas para las fronteras de Brasil pasaron a tener un nuevo sesgo. En ese sentido, la frontera recibió algunas inversiones importantes tras la creación del Fondo de Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR (FOCEM) (ii) y la elaboración del Programa para la promoción del desarrollo de la franja de frontera (PDFF). Creado en 2009, el PDFF tenía como objetivo la estructuración física, social y productiva de la franja de frontera brasileña, consistente en un área de 150 km, paralela al límite internacional terrestre, con enfoque en las potencialidades locales y en la articulación con otros Estados sudamericanos (Pereira Carneiro y Rückert, 2015).

El PDFF divide la franja de frontera de Brasil en tres arcos: Sur, Central y Norte. Esta división se pauta en características productivas y en la organización socioespacial de los tramos de la franja de frontera. El programa fue importante al caracterizar de forma minuciosa los diferentes tramos de la frontera internacional terrestre, comprobando el hecho de que cada tramo de la franja presenta características muy particulares y que muchas veces no se encuentran en otras partes de la frontera. Por ejemplo, las interacciones fronterizas que existen en la frontera Brasil-Uruguay –doble nacionalidad, bilingüismo, libre circulación de personas, etc.– son extremadamente diferentes de las existentes en la frontera de Brasil con la Guayana Francesa, por ejemplo, donde poco o nada de eso ocurre.

De acuerdo con el PDFF, la franja de frontera puede ser pensada tanto a través de la concepción de seguridad nacional como a partir de una delimitación de un área que carece de políticas territoriales orientadas a su desarrollo. El PDFF fue elaborado bajo la premisa de que la crisis del modelo neoliberal, del pensamiento único, vivida por las economías occidentales en la década de 1990, comprobó la importancia fundamental del Estado como orientador de los caminos a ser

tomados por las naciones, apuntando el futuro deseado y la conjugación de los diversos medios y recursos de gobierno, sector privado y sociedad.

El PDFF surgió con el desafío de cambiar el concepto de que la frontera constituye una región lejana y aislada. El programa tenía como meta presentar la frontera como un espacio de integración donde el desarrollo transfronterizo debe ser estimulado, debiendo aprovecharse las potencialidades locales (Lemos, 2013).

De acuerdo con la geógrafa Machado, a partir del segundo Gobierno de Lula (2007-2010) el PDFF fue relegado al olvido, cuando pasó a recibir un volumen de recursos muy inferior al que recibió inicialmente. Un ejemplo lo constituye el ayuntamiento de Santana de Livramento, que intentó obtener recursos del Gobierno federal para invertir en el sector de la vitivinicultura y encontró innumerables dificultades burocráticas. Los recursos del PDFF destinados al municipio quedaron restringidos a enmiendas parlamentarias para inversiones en infraestructura, sirviendo apenas a la municipalidad para asfaltar calles en la ciudad (Lemos, 2013).

En Brasil, en 2010, el gobierno federal creó la Comisión Permanente para el Desarrollo e Integración de la Franja de Frontera (CDIF). La comisión nació con la atribución de perfeccionar la gestión de las políticas públicas para el desarrollo de los 588 municipios ubicados en la franja de frontera, en once estados de la federación. Con la CDIF se crearon once núcleos estatales de integración de la franja de frontera, responsables de la elaboración de un plan de desarrollo e integración.

Sin embargo, la dificultad de diálogo entre Brasil y sus vecinos fue un obstáculo en el desarrollo de la frontera. A partir del Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, iniciado en 2011, las políticas de frontera en Brasil pasaron a dar más énfasis a las tradicionales funciones de seguridad y defensa. Así, las políticas de desarrollo social y económico que impactaron positivamente en las ciudades gemelas de frontera fueron disminuidas. Los gobiernos siguientes de Temer y Bolsonaro, profundizaron el énfasis en políticas de seguridad de las fronteras por medio de programas y operaciones involucrando a las fuerzas armadas y autoridades policiales en operaciones de fiscalización y combate a la criminalidad en la frontera (Kleinschmitt, 2016).

### **3. La cooperación transfronteriza en la frontera sur de Brasil**

Además de las iniciativas de integración y cooperación en la frontera sur de Brasil promovidas por el Gobierno federal, también existen iniciativas creadas por las autoridades locales y por la población

fronteriza, donde merece ser destacado el Consorcio Intermunicipal de Frontera (CIF), creado en 2009, que agrega ciudades de Paraná y de Santa Catarina, además de una ciudad argentina y el *Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu*, creado en 1990, que agrega municipios de Paraná y de Mato Grosso do Sul. Estas agrupaciones constituyen importantes interlocutores para defender los intereses locales en instancias gubernamentales nacionales e incluso internacionales donde se gestionan cuestiones concernientes a la frontera.

Ejemplo de la importancia de los actores locales de la frontera Brasil-Argentina en el marco de la cooperación transfronteriza, el CIF actúa sobre un territorio de 750 km<sup>2</sup>, que es el área total de sus respectivos miembros. En poco tiempo el consorcio acabó por constituirse en un importante actor de la cooperación transfronteriza, sirviendo de interlocutor con el lado argentino, en especial con la ciudad de Bernardo de Irigoyen.

El CIF fue creado teniendo como metas la gestión y la ejecución de servicios de construcción, conservación y mantenimiento de vías públicas municipales y de obras públicas, la elaboración de proyectos técnicos de ingeniería, y la prestación de asesoramiento en la elaboración y ejecución de planes, proyectos y/o servicios relacionados con los sectores sociales, económicos, de infraestructura e institucionales, en particular: educación, salud, trabajo, acción social, vivienda, saneamiento, agricultura, industria, comercio, turismo, abastecimiento, transporte, comunicación, medio ambiente, saneamiento básico, empleo y renta, cualificación de mano de obra, artesanía, deportes, cultura y seguridad (CIF, 2019).

También es objetivo del CIF articular los municipios consorciados en la defensa de sus intereses frente a las esferas estatales y federal, además de concebir y gestionar una central para los municipios consorciados interesados en adquirir bienes y servicios comunes.

#### **3.1. La educación como factor de integración**

Establecer la enseñanza universitaria en la franja de frontera posibilita la formación de jóvenes en una región que, en general, expulsa a esa población. Además, sirve para atraer un nuevo perfil de personas a la región: profesionales con nivel superior. Estos, además de proporcionar el conocimiento académico, pueden influenciar positivamente en las sociedades de la frontera con nuevas prácticas y valores, y así contribuir al desarrollo regional.

Los proyectos en el campo de la educación funcionan en muchos casos como un factor facilitador de la cooperación transfronteriza. A lo largo de la frontera brasileña hay diversos ejemplos de interacción y cooperación promovidos a través del intercambio

de profesores y alumnos. En este sentido, la posición geográfica de la frontera es una ventaja aprovechada por las universidades de localidades fronterizas de Argentina y Paraguay, donde estudian gran número de jóvenes brasileños. En Ciudad del Este, por ejemplo, la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP), en 2013, poseía 1.341 brasileños en sus cursos de grado y posgrado.

En la frontera Brasil-Argentina, en de Santo Tomé, ciudad gemela de São Borja, está instalada la facultad de medicina del Instituto Universitario de Ciencias de la Salud - Fundación Héctor A. Barceló, un establecimiento de enseñanza superior que atrae a un gran número de brasileños. En 2007, cerca del 20% de los estudiantes eran brasileños (Pereira Carneiro, 2008). Esta universidad es un buen ejemplo de los impactos positivos de la presencia de estudiantes universitarios en la economía de una pequeña ciudad fronteriza, con afluencia de dinero al sector inmobiliario (alquiler de inmuebles) y de servicios (hoteles, restaurantes, supermercados, tiendas, etc.).

Por su parte, Brasil, durante el Gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2010), creó universidades en ciudades de la franja de frontera. Por medio de la ley 12.189/2010, creó la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), en la ciudad de Foz de Iguaçu. La universidad nació con el objetivo de formar recursos humanos aptos para contribuir con la integración latinoamericana, el desarrollo regional y el intercambio cultural, científico y educativo de América Latina. En la frontera con Argentina merecen destacarse: UNIPAMPA, con los campus de São Borja, Itaqui, Alegrete y Uruguayana, y la Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), con campus en Cerro Largo,

Chapecó, Erechim, Laranjeiras do Sul y Realeza. La frontera Brasil-Uruguay también tiene un campus de la UNIPAMPA, en ciudades como Santana do Livramento, Yaguarón y Bagé, y de la Universidade Federal do Rio Grande (FURG), en Santa Vitória do Palmar.

Por otro lado, los proyectos que involucran la educación básica también sirven para dinamizar la integración transfronteriza. En ese sentido, en 2003 los Gobiernos de Brasil y Argentina firmaron la Declaración Conjunta de Brasilia. El documento tenía como objetivo estrechar los lazos entre los dos países en el área educativa para fortalecer la integración regional. De ese documento surgió la primera versión del Proyecto piloto de Educación Bilingüe Escuelas de Frontera, elaborada en mayo de 2004, a partir de entonces, el proyecto fue remodelado e implementado. Ya en 2008, con el nombre de Proyecto Escuela Intercultural Bilingüe de Frontera (PEIBF), dirigido a la enseñanza del español en ciudades fronterizas de Brasil y del portugués en ciudades fronterizas de países vecinos. En 2013, el PEIBF estaba presente en 22 ciudades (ver tabla 1).

Las escuelas fronterizas desempeñan un importante papel en la integración de las comunidades residentes en los diferentes lados del límite internacional. A su vez, cumplen diversas actividades sociales, se preocupan tanto por la identidad cultural (tradiciones, lenguas) de los estudiantes, como en crear condiciones que valoren el respeto entre todos, nativos y migrantes, de forma que en su interior se contemple la pluralidad y la integración (Flores, 2010). Sin embargo, dentro de un escenario de crisis económica y política, el PEIBF fue descontinuado por el Gobierno brasileño a partir de 2015.

**Tabla 1.** Ciudades con escuelas participantes del PEIBF

|    | Ciudades de Brasil<br>(total de escuelas) | Ciudades en los países vecinos<br>(total de escuelas) |
|----|---|---|
| 1  | Chuí (1)                                  | Chuy-URU (1)  |
| 2  | Yaguarón (2)                              | Río Branco-URU (2)                                    |
| 3  | Uruguayana (1)                            | Paso de los Libres-ARG (1)                            |
| 4  | Itaqui (1)                                | Alvear-ARG (1)<br>La Cruz-ARG (1)                     |
| 5  | San Borja (1)                             | Santo Tomé-ARG (2)                                    |
| 6  | Dionísio Cerqueira (1)<br>Barracão (1)    | Bernardo de Irigoyen-ARG (1)                          |
| 7  | Foz de Iguaçu (1)                         | Puerto Iguazú-ARG (1)                                 |
| 8  | Ponta Porã (1)                            | Pedro Juan Caballero-PRY (1)                          |
| 9  | Corumbá (1)                               | Puerto Quijarro-BOL (1)                               |
| 10 | Pacaraima (1)                             | Santa Elena de Uaiarén-VEN (2)                        |

Fuente: elaboración propia, 2013.

### 3.2. Otros proyectos gubernamentales para la frontera sur de Brasil

En la primera década del siglo XXI el Gobierno federal implementó algunas iniciativas de integración y cooperación en las fronteras de Brasil. Entre ellas cabe citar: la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo entre Brasil y Uruguay que entró en vigor en 2002, el programa SIS Fronteras implementado en 2005, el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas de Brasil y Argentina, aprobado por el Congreso de Argentina a través de la Ley n° 26.523, de 2009 y por el Congreso brasileño por medio del Decreto Legislativo n° 145 de 2011.

La Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo entre Brasil y Uruguay constituye una política binacional en la que participan actores de múltiples escalas. Surgió a partir de las demandas de los habitantes de la zona de frontera, sobre todo de la población de las ciudades gemelas, y fue posibilitada con la aproximación política entre los dos Estados derivada de la creación del Mercosur (Lemos, 2013).

El diálogo entre las ciudades gemelas del Mercosur se ha institucionalizado a través de los Comités de Frontera. Los Comités son coordinados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque la participación de otros actores puede ocurrir, incluyendo desde Gobiernos municipales y estatales hasta miembros de la sociedad civil y de comunidades indígenas (Sant'Ana, 2013).

Entre los principales proyectos del Gobierno brasileño para la frontera, previstos para los próximos años, están las hidroeléctricas de Garabí y Panambi, que serán instaladas en el río Uruguay en la frontera Brasil-Argentina, y dos puentes en la frontera Brasil-Paraguay. Un punto negativo de los proyectos, que se repite con frecuencia, es la falta de participación de las poblaciones fronterizas que serán impactadas por las obras.

En el caso de las hidroeléctricas de Garabí y Panambi, pequeños municipios de Rio Grande do Sul y de Misiones deberán ser desalojados por la formación de los lagos de las usinas. Con la negligencia de los Gobiernos, que no informan ni consultan a los habitantes de la frontera, estos pasaron a organizar manifestaciones y reuniones en las ciudades que serán inundadas, con el apoyo del Movimiento de los Afectados por Represas – MAB (Pereira Carneiro y Rückert, 2015).

Por su parte, el Gobierno brasileño anunció en los últimos meses la construcción de dos nuevos puentes en la frontera con Paraguay, obras que tendrán el financiamiento de Itaipú Binacional, una sobre el río Paraná, entre Foz do Iguaçu y Puerto Presidente Franco y otra sobre el río Paraguay, entre Porto Murinho y Carmelo Peralta. Uno de los principales problemas es que el segundo puente sobre el río Paraná será erigido en las proximidades del Hito Tres Fronteras, uno de los

principales puntos turísticos de la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay.

El Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes (DNIT) ya logró en la justicia la aprobación de la ubicación de la obra, que había sido embargada tras una iniciativa de habitantes de Foz do Iguaçu. Tanto en el proyecto del puente como en el de las hidroeléctricas los discursos desarrollistas del Gobierno sirven para encubrir el hecho de que los grandes beneficiarios con la ejecución de los proyectos serán los contratistas y las multinacionales, que van a utilizar los servicios del puente, destinado al transporte de carga, y a administrar las hidroeléctricas (MAB, 2019).

### 3.3. Proyecto del tercer puente entre Brasil y Argentina sobre el río Uruguay

El río Uruguay es un obstáculo natural al flujo de mercancías y personas entre el estado brasileño de Rio Grande do Sul y las provincias argentinas de Corrientes y Misiones. A principios del siglo XX los Gobiernos de Brasil y Argentina comenzaron a pensar la construcción de un tercer puente internacional, lo que culminó en el Acuerdo de Florianópolis del 2000, cuando también se previó la creación de la Comisión Binacional para los Nuevos Puentes sobre el río Uruguay, con el objetivo de suprimir una de las carencias en infraestructura de esa parte de la zona fronteriza.

El proyecto del tercer puente sobre el río Uruguay está inserto en la cartera del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Tres pares de ciudades gemelas en la frontera Brasil-Argentina: Puerto Xavier-San Xavier, Puerto Mauá-Alba Posse e Itaqui-Alvear, son las principales candidatas para la obra, que ampliaría las posibilidades de interconexión entre el territorio brasileño y el argentino, facilitando también la conexión con Paraguay.

Según Rückert y Dietz (2013), diferentes actores pueden beneficiarse de la elección de cualquiera de los tres pares de ciudades para la materialización del puente: a) el par Puerto Xavier-San Xavier ofrece un punto de frontera habilitado para el comercio de importación y exportación, presentando infraestructura aduanera, de servicios y de transporte internacional en ambas orillas del río Uruguay, b) en que pese a la probable construcción de las hidroeléctricas de Garabí y Panambi, Puerto Mauá y Alba Posse están ubicadas en un lugar estratégico por estar más distantes de los puentes de São Borja y Uruguaiana, c) en Itaqui fue creada la Asociación de Apoyo a la Construcción del Puente Internacional (AAPI), una organización de actores locales que lucha por una posible conexión vial entre Itaqui y Alvear.

### 3.4. Producción de energía basada en la cáscara de arroz

En la frontera de Brasil con Argentina diversos municipios se destacan por la ricicultura. El municipio de São Borja, además de ser uno de los mayores productores de arroz de Brasil, genera también un enorme pasivo ambiental con la cáscara de arroz.

Con el fin de aprovechar las ventajas derivadas de los desechos de la ricicultura, en 2012 la ciudad recibió una planta termoeléctrica que produce energía utilizando la cáscara de arroz como combustible. La unidad genera 12,3 MW de potencia, suficiente para abastecer una ciudad de 80.000 habitantes. El emprendimiento es una de las obras más significativas de los últimos años en la frontera Brasil-Argentina, se materializó a través de inversiones procedentes de una de las mayores empresas de fondos privados de Alemania, la MPC Münchmeyer Petersen Capital GmbH & Co.

La producción de energía basada en la cáscara de arroz ofrece también la oportunidad de reducir los impactos ambientales generados en la producción arrocería, contribuir al fortalecimiento de prácticas alternativas de generación energética como, por ejemplo, la energía eólica, geotérmica, mareomotriz, solar y fortalecer la preservación del medio ambiente.

Henriques (2009) afirma que la cáscara de arroz ofrece un enorme potencial para la generación de energía y que las cenizas producidas en el proceso pueden, directa o indirectamente, tener aplicaciones en la construcción civil, la industria de cerámica, la electrónica, la química, etc. La idea es una solución inteligente para la resolución de la cuestión de qué hacer con las partes del arroz inapropiadas para el consumo humano y al mismo tiempo abre nuevas oportunidades para el desarrollo local.

### 3.5. El proyecto de los *free shops* de frontera y el turismo de compras

La generación de empleo y la permanencia de los jóvenes son preocupaciones antiguas de las autoridades de las ciudades de la franja de frontera en el estado brasileño de Rio Grande do Sul. En ese sentido, iniciativas como la apertura de tiendas *free shop* surgen como estrategias que podrán favorecer la generación de empleos y el desarrollo local.

En octubre de 2012 la Cámara de Diputados de Brasil aprobó la Ley 12.372, que autoriza la creación de los *free shops* brasileños en veintiocho ciudades de frontera. Sin embargo, los municipios contemplados necesitarán crear legislaciones específicas para el funcionamiento de los establecimientos. En Río Grande do Sul, estado de origen de los parlamentarios que crearon el proyecto de ley, diez municipios podrán tener tiendas francas: Aceguá, Barra

do Quaraí, Chuí, Itaqui, Yaguarón, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja e Uruguayana.

La apertura de tiendas *free shop* puede ser un estímulo al turismo de compras en ciudades gemelas, estimulando y dinamizando principalmente el sector de servicios (hoteles, restaurantes, taxis, tiendas, bancos, farmacias, etc.). La municipalidad de São Borja entiende que las tiendas podrán ser competitivas y acabar convirtiéndose en una ruta de comercio para los turistas, debiendo ser otra alternativa de empleo y renta para el municipio (Prefeitura de São Borja, 2019).

Es posible decir que la Ley 12.372 fue inspirada en los *free shops* instalados en seis ciudades uruguayas en la frontera con Brasil a partir de 1986, la creación de las tiendas fue autorizada por el Gobierno uruguayo que deseaba generar empleos y dinamizar la economía del norte del país. No obstante, hay una diferencia importante: en los establecimientos uruguayos sólo extranjeros están autorizados a comprar. De acuerdo con la decisión del Ministerio de Hacienda n° 307, de 17 de julio de 2014, brasileños en viaje internacional comprobable por documentación hábil también podrán comprar en los *free shops*, con un límite de valor global de exención de US\$ 300,00 por persona cada treinta días.

Cabe destacar sobre el proyecto de las tiendas *free shop* el hecho de que las provincias argentinas de Corrientes y Misiones, el departamento paraguayo de Alto Paraná e incluso los departamentos del norte uruguayo cuentan con un número de consumidores menor y con poder adquisitivo reducido en comparación con el lado brasileño de la frontera. Este hecho sugiere que los efectos causados por los *free shops* uruguayos no serán semejantes a los futuros *free shops* brasileños.

## Conclusiones

Con excepción del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y el Grupo *Ad Hoc* de Integración Fronteriza (GAHIF), el Mercosur no tiene políticas multilaterales para sus regiones fronterizas. Las iniciativas de cooperación fronteriza son, en su mayor parte, bilaterales, algunas apoyadas por el Mercosur como el proyecto de saneamiento conjunto entre Aceguá en Brasil y Acegua en Uruguay. En este sentido, el Mercosur aún se encuentra muy atrasado en relación a la Unión Europea, que presenta regiones transfronterizas apoyadas por programas de desarrollo regional de origen supranacional, como el INTERREG.

En la frontera sur de Brasil, el tramo compartido con Uruguay se presenta como una región de vanguardia en la cooperación fronteriza, profundizada por el surgimiento de la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo. Algunos acuerdos, como



el de residencia, estudio y trabajo y para prestación de servicios de salud, son considerados modelos para otros países de América del Sur y para la legislación surgida del Mercosur. El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, de 2002, constituye un ejemplo de ese proceso, pues tuvo como modelo el Acuerdo para Residencia, Estudio y Trabajo.

De esta forma, un Mercosur integrado en lo que se refiere a la libre circulación de trabajo y residencia, dependerá de una política para las fronteras que tenga en cuenta las características transfronterizas de la región de la cuenca del río de la Plata, una política que sobrepase las fronteras entre los países, adaptándose a la integración cotidiana observada a escala local. Una realidad muy alejada del escenario actual.

Es importante señalar que, históricamente, la frontera no es una prioridad en la agenda de los presidentes de los países del Mercosur. Las iniciativas de integración regional y desarrollo de las regiones fronterizas, incluso las alentadas en los años en que el presidente Lula da Silva estuvo en el poder, en su primer período, estuvieron marcadas por la discontinuidad, por la baja participación social y por el proteccionismo en términos laborales y de intercambio de bienes.

Por último, el cambio de dirección de la política exterior del Gobierno brasileño, que en los últimos años viene privilegiando las relaciones del país con Estados Unidos en detrimento de las relaciones con los países vecinos, ha hecho que las regiones transfronterizas sean relegadas a su antigua condición de relativo abandono, recibiendo políticas que las enfocan como punto de paso entre los grandes centros económicos de los Estados vecinos, teniendo como función la seguridad y la defensa del territorio nacional.

## Notas

- i. Es importante destacar que con el Acuerdo de Schengen y la creación de FRONTEX las fronteras de la Unión Europea han dejado de ser las fronteras internas entre los países miembros y se convirtieron en las fronteras externas, más rígidas, con países no miembros.
- ii. Creado en diciembre de 2004, el Fondo de Convergencia Estructural y Fortalecimiento Institucional del Mercosur (FOCEM) comenzó a funcionar en 2005. Destinado a financiar proyectos de mejora en infraestructura en las menores economías del Mercosur. El fondo está compuesto por aportes de los Estados miembros de acuerdo con el PIB de cada uno de ellos (Brasil contribuye con el 70%, la Argentina con el 27% y Uruguay y Paraguay con el 1% cada uno). Se pretende impulsar la productividad económica de los Estados más pequeños y promover el desarrollo social en zonas fronterizas.

## Referencias

- ALHERT, Jacqueline (2014), "Os interstícios nas Missões Jesuíticas da Província Paracuará". *História e Cultura*, v. 3, n. 2. Disponible: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/981>. Consulta: 3 de junio de 2019.
- ARON, Raymond, (1986), *Paz e guerra entre as nações*, 2ª Edição, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- BENTACOR, G. (1994), "Mercosur: Adecuación a la Integración Regional – Perpectivas desde un Área Fronteriza". En LEHNEN, Arno Carlos; CASTELLO, Iára Regina e SCHÄFFER, Neiva Otero (Org.), *Fronteiras no MERCOSUL*. Porto Alegre, UFRGS.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE FRONTEIRA -CIF. Disponible: [www.cifronteira.com.br/](http://www.cifronteira.com.br/). Consulta: 3 de mayo de 2019.
- DE RUFFRAY, Sophie; HAMEZ, Grégory; MEDDAHI, Danielle; MORON, Emilie; SMITS, Florence (2008). *La comparasion des territoires transfrontaliers a l'échelle nationale : vers une typologie fondée sur les logiques d'intégration*. Rapport Final. Metz: Centre d'Études Géographiques de l'Université de Metz.
- FLORES, Olga Viviana (2010), "Breve histórico do projeto "Escola Intercultural Bilingue de Fronteira", En *Anais do I CIPLOM* (ISSN - 2236-3203). Foz do Iguaçu-PR, pp. 1-9.
- FOUCHER, Michel (1991), *Fronts et frontières: un tour du monde geopolitique*. Paris, Fayard.
- GRIMSON, Alejandro (2002), *El otro lado del río*. Buenos Aires, Eudeba.
- HENRIQUES, Rachel M. (2009), *Potencial para geração de energia elétrica no Brasil com resíduos de biomassa através da gaseificação*. Tese de Doutorado. PPG em Planejamento Energético. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ.

- IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponible: [www.ipea.gov.br/](http://www.ipea.gov.br/). Consulta: 2 de mayo de 2019.
- JESSOP, Bob (2004), "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas". *Revista Eure*, v. XXIX, n.89, mayo. Santiago de Chile. p. 25-41.
- KLEINSCHMITT, Sandra C. (2017), "O que as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o projeto Maquila do Paraguai tem em comum?", *Século XXI, Revista de Relações Internacionais*, ESPM/Sul, [S.l.], v. 7, n. 2, agosto. p. 112-131, Disponible: <http://seculoxxi.espm.br/index.php/xxi/article/view/151>. Consulta: 3 de mayo de 2019.
- LEMOS, Bruno de Oliveira (2013), *A Nova Agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera*, Teses de Máster. PPG em Geografia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS.
- MAB-MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (2019), *Garabi e Panambi: o último suspiro do Rio Uruguai*. Disponible: [www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br). Consulta: 2 de mayo de 2019.
- MACHADO, Lia Osório (1998) "Limites, fronteiras e redes". En STROHAECKER, Tânia y DAMIANI, Anelisa (Orgs.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB.
- PEREIRA CARNEIRO, Camilo; RÜCKERT, Aldomar (2015), "A gestão contemporânea das fronteiras do Brasil: defesa e separação x cooperação e integração", Em *Anais do XVI ENANPUR*. Belo Horizonte, ANPUR.
- PEREIRA CARNEIRO, Camilo; LEMOS, Bruno de Oliveira (2014), "Brasil e Mercosul: iniciativas de cooperação fronteiriça". *Acta Geográfica. Edição Especial "Geografia Política e Geopolítica: Teoria e Prática"*. Boa Vista: Universidade Federal de Roraima -UFRR.
- PERKMANN, Markus (2007), "Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions", *Environment and Planning C: Politics and Space*, Volume 25, pp. 861-879.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA. Disponible: [www.saaborja.rs.gov.br](http://www.saaborja.rs.gov.br). Consulta: 2 de mayo de 2019.
- RIBEIRO, Leticia P. (2002), *Zonas de fronteiras internacionais na atualidade: uma discussão*. Disponible: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>. Consulta: 15 de mayo de 2019.
- RÜCKERT, Aldomar; DIETZ, Circe (2013), "Integração regional, a região transfronteriza da Bacia do Prata e os projetos de infraestruturas de conexão", *Revista Confins*, n. 17, 2013. Disponible: <http://confins.revues.org/8216>. Consulta: 2 de mayo de 2019.
- SANT'ANA, Fernanda Mello (2013), "O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina", *Revista GeoNorte*, Edição Especial 3, volume 7, n° 1, p.1214-1230.
- SCHÄFFER, Neiva Otero (1994), "A urbanização na fronteira meridional", En SCARLATO, Francisco; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia; ARROYO, Mónica (Orgs.), *Globalização e espaço latino-americano* São Paulo: Editora Hucitec, pp. 149-159.
- SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS (2005), *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional*, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, Brasil: Ministério da Integração Nacional.
- SOHN, Christophe; REITEL, Bernard; WALTHER, Olivier (200), "Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 27, p. 922-939.

## \* Camilo Pereira Carneiro

Doctor en Geografía. Profesor del Máster en Fronteras y Derechos Humanos  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Brasil  
Áreas de interés: Geografía Política, Conflictos Internacionales, Fronteras y Cartografía Temática  
Correo-e: pereiracarneiro.camilo@gmail.com

Fecha de recepción: mayo 2019.

Fecha de aprobación: julio 2019.

## COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA REGIÃO TRINACIONAL CIUDAD DEL ESTE-FOZ DO IGUAÇU-PUERTO IGUAZU: UM CALEIDOSCÓPIO PARADIPLOMÁTICO

GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA\*  
SUELLEN MAYARA PÉRES DE OLIVEIRA\*\*

### Resumo

*Este trabalho discute de modo introdutório o potencial em termos de Paradiplomacia na cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú sob a ótica da segurança, do turismo, da diversidade cultural e das consequências da construção da Itaipu. Relacionar essas identidades múltiplas com as identificações dos cidadãos e cidadãs da fronteira, especialmente nas suas interpretações do que constituem os problemas e os desafios para a integração regional. Analisa os paradoxos e os mitos do desenvolvimento no imaginário coletivo e as consequências da falta de políticas públicas locais de cooperação entre as três cidades. Em particular, argumenta-se que os acordos paradiplomáticos podem promover cooperação transfronteiriça respeitando as dinâmicas locais.*

**Palavras-chave:** paradiplomacia, cooperação transfronteiriça, municípios.

*Cooperación transfronteriza en la región trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: Un caleidoscopio paradiplomático*

### Resumen

*Este trabajo discute de modo introductorio el potencial, en términos de la paradiplomacia, de la cooperación transfronteriza en la región trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú bajo la óptica de la seguridad, el turismo, la diversidad cultural y las consecuencias de la construcción de Itaipu. Relaciona estas múltiples identidades con las identificaciones de los ciudadanos y ciudadanas de la frontera, especialmente en sus interpretaciones de lo que constituyen los problemas y los retos para la integración regional. Analiza las paradojas y los mitos del desarrollo en el imaginario colectivo y las consecuencias de la falta de políticas públicas locales de cooperación entre las tres ciudades. En particular, se argumenta que los acuerdos paradiplomáticos pueden promover la cooperación transfronteriza respetando las dinámicas locales.*

**Palabras clave:** paradiplomacia, cooperación transfronteriza, municipalidades.

*Cross-border cooperation in the trinational region of Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: a paradiplomatic kaleidoscope*

### Abstract

*This paper discusses in an introductory way the potential, in terms of paradiplomacy, of cross-border cooperation in the trinational region Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú from the perspective of security, tourism, cultural diversity and the consequences of the construction of Itaipu. It relates these multiple identities with the identifications of the citizens of the border, especially in their interpretations of what constitutes the problems and challenges for regional integration. Analyze the paradoxes and myths of development in the popular imagination and the consequences of the lack of local public policies for cooperation between the three cities. In particular, it is argued that para-diplomatic agreements can promote cross-border cooperation while respecting local dynamics.*

**Keywords:** Paradiplomacy, Cross-Border Cooperation, Municipalities.

*Coopération transfrontalière dans la région trinationale ciudad del este-foz do iguaçu-puerto iguazu : un caléidoscope paradiplomatique*

### Résumé

*Cet article examine de manière introductive, en matière de paradiplomatie, le potentiel dans la coopération transfrontalière à la région trinationale, du point de vue de la sécurité, le tourisme, la diversité culturelle et les conséquences de la construction d'Itaipu. De même, il fait le lien entre ces identités multiples et les identifications des citoyens frontaliers, notamment dans leur interprétation de ce qui constitue les problèmes et les défis de l'intégration régionale. Enfin, il expose l'analyse des paradoxes et des mythes du développement dans l'imaginaire collectif, et les conséquences de l'absence des politiques publiques locales de coopération entre les trois villes. En particulier, il établit que les accords paradiplomatiques peuvent promouvoir la coopération transfrontalière, tout en respectant les dynamiques locales.*

**Mots-clés:** paradiplomatie, coopération transfrontalière, municipalités.

## I. Introdução

**A**s comunidades localizadas em regiões fronteiriças vivenciam situações de tal modo peculiares, por conta da paradoxal condição de fluidez transfronteiriça da vida e da fragmentação e da descontinuidade das políticas públicas estatais entre um país e outro, que demanda uma compreensão a partir do local, até para que se promovam soluções concretas para que as prestações estatais alcancem a condição transfronteiriça. Até por que o desenho das políticas públicas a partir das capitais não é sensível às realidades das fronteiras, para além das pautas da segurança estatal-militar. É o caso da fronteira trinacional que abrange Ciudad del Este-Foz do Iguazu-Puerto Iguazú, onde Paraguai, Brasil e Argentina se aproximam, na foz do Rio Iguazu em seu encontro com o Rio Paraná, combinando a exuberância natural das cataratas e a magnífica obra de engenharia e maior geradora de energia hidrelétrica do planeta da Itaipu Binacional, numa megalópole de quase um milhão de pessoas. O enfoque do presente artigo é sobre esta fronteira trinacional e alguns de seus desafios.

O tratamento político e jurídico das fronteiras é um assunto que deve ser privilegiado também para a realização e o reforço dos processos de integração regional em curso – e que recentemente passam por ameaças e tensões (ano-base 2019). Partindo do princípio de que a regionalização ressignifica as fronteiras entre Estados-membros do processo integracionista, a reversão da lógica das normativas que mantinham controle para separação passam a buscar construir controle conjunto das fronteiras, mas agora para integração, para fazer fluir (pessoas, bens e capital). Nessa ótica, o que acontece nas fronteiras passa a gerar interesse de maneira diferenciada, pois as mesmas deixam de ser a margem para serem espaços privilegiados sob nova perspectiva internacional, e demandam novo tratamento jurídico-político (Vieira, 2019), bem como políticas públicas inovadoras que se adequem à realidade transfronteiriça da comunidade e do ambiente que o cerca.

Quanto à abordagem das Relações Internacionais, torna-se cada vez mais evidente a relevância do papel da Paradiplomacia (Rodrigues y Mattioli, 2017), a diplomacia acionada pelos entes subnacionais, como o caso dos municípios, para que os desafios socioambientais possam encontrar caminhos e soluções viáveis. Nesse sentido, a hipótese que pauta o presente artigo é de que o desenvolvimento e a institucionalização da Paradiplomacia na tríplice fronteira é a via institucional mais adequada a ser privilegiada do ponto de vista das políticas públicas locais para a promoção de cooperação transfronteiriça na região, a fim de se permitir um redesenho das políticas públicas sob viés transfronteiriço. A fronteira, que demarca o limite do

Estado nacional, numa região transfronteiriça como é o caso da fronteira trinacional, não pode representar uma ruptura ou a perda do exercício de direitos, o fim do Estado de Direito pelas lacunas legais-jurisdicionais possíveis, nem mesmo o abandono da proteção ambiental.

A fim de apresentar este potencial diverso da Paradiplomacia para Cooperação Transfronteiriça, o objetivo deste texto é realizar um cotejo (inicial) dessas múltiplas identidades, realidades, narrativas e desafios da fronteira, com a finalidade de verificar como esse imaginário coletivo se relaciona com os desafios e os problemas locais para a integração regional. Por fim, apresentamos algumas categorias que podem articular os atores subnacionais nesse processo, incluindo de maneira participativa todas as identidades e identificações dos cidadãos e cidadãs transfronteiriços.

## II. Uma só comunidade: realidades compartilhadas da fronteira trinacional

Há uma multitude de narrativas para relatar a Fronteira Trinacional, objeto do presente recorte e a opção a seguir toma em conta o dimensionamento geográfico apenas suficiente para atingimos as considerações em Relações Internacionais sob o enfoque da Paradiplomacia, ou melhor, com enfoque da Paradiplomacia para cooperação transfronteiriça (Oddone, 2015).

Observada a partir da margem brasileira da fronteira trinacional, Foz do Iguazu é a fronteira mais viva do Brasil, e excetuando a fronteira do México com Estados Unidos. Também é a região de fronteira de maior população da América Latina. Ainda que Foz seja um município de porte médio, com 264 mil habitantes, situada no interior do estado do Paraná, é o segundo destino turístico do Brasil, e tem do outro lado do rio Paraná uma população de mais de 600 mil pessoas – que engloba as municipalidades de Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco, do Departamento do Alto Paraná no Paraguai – num cotidiano que se faz bastante integrado. Enquanto tríplice fronteira nota-se que do outro lado do rio Iguazu mais 90 mil pessoas residem em Puerto Iguazu, Província de Misiones, Argentina.

No olhar da mídia convencional, Foz do Iguazu, por força da localização fronteiriça, aparece a partir do estigma da violência, como polo de criminalidade e espaço de uma subcultura delinquente (Abreu, 2017), onde convergem ou se concentram atos de corrupção, tráfico de drogas, tráfico de armas e de munições, tráfico de pessoas, contrabando de cigarro, medicamentos e eletroeletrônicos (Apreensão de Armas..., 2018). Para se ter uma dimensão quantitativa, 8,5 toneladas de entorpecentes foram apreendidas pela

Polícia Rodoviária Federal (PRF) apenas em 2016, em 2017 a Receita Federal apreendeu 45 toneladas de entorpecentes, no mesmo ano, 122 armas e mais de 13 mil munições pela PRF e a Receita Federal apreendeu 221 milhões de maços de cigarros. Uma única apreensão de 2018 encontrou 1,8 toneladas de cocaína (Receita federal apreende..., 2018). Esses números dão a dimensão do que isso significa para o abastecimento das grandes redes de criminalidade brasileira e que já formaram redes transnacionais.

Falar de Foz do Iguaçu também é tratar da Itaipu Binacional, fonte de 17% da energia elétrica brasileira e 76% do Paraguai, cuja construção de 1974-1984, criou o maior canteiro de obras do Brasil no final da década de 1980, atraindo mais trabalhadores que a população do município à época. Trata-se de um processo profundamente complexo do ponto de vista político, a ponto de se tratar com densidade de uma hidropolítica (Folch, 2019). O processo de construção da usina marcou todos os aspectos do desenvolvimento da região. Estima-se que 40 mil trabalhadores se deslocaram para a construção, e foi necessário construir bairros novos para abrigar os trabalhadores e suas famílias, culminando também no desemprego posterior dos barrageiros que acabaram, em muitos casos, ficando na cidade, e alterando não só a condição urbana quanto à situação socioambiental. O ‘efeito Itaipu’, segundo Paro:

*Causou um impacto sem precedentes em Foz do Iguaçu e significou uma quebra de paradigmas em relação aos ciclos econômicos anteriores da cidade, os [ciclos extrativistas de contrabando] da erva-mate e da madeira. Um total de 1.350 quilômetros quadrados ficou submerso, dos quais 780 km<sup>2</sup> no Brasil e 570 km<sup>2</sup> no Paraguai (Paro, 2016, p. 77).*

Os territórios inundados para o reservatório da usina foram conquistados por meio de muitas desapropriações, incluindo bairros, cidades inteiras e comunidades indígenas avás-guaranis. Estima-se que oito municípios teriam deixado de colher 200 mil toneladas de produtos agrícolas. Efeito que a partir de 2003 tem novas dimensões com a assunção, por parte da Itaipu Binacional, da responsabilidade socioambiental que se reverte em investimentos importantes nas áreas ambientais, sociais, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura. A responsabilidade socioambiental da Itaipu Binacional tem-se revertido em fontes importantes de recursos para o desenvolvimento estratégico e a reparação de direitos na região.

Na cartografia, Foz é situada no quadrante interno de um ‘L’, que na parte vertical tem o rio Paraná (fronteira com Paraguai), cujo extremo norte situa-se a Itaipu Binacional, e na parte horizontal o rio Iguaçu (fronteira com Argentina), onde na ponta leste estão as cataratas. É uma ponta do extremo oeste do Paraná, região que

tem como motor econômico o agronegócio, por isso Foz do Iguaçu tornou-se um polo logístico importante, no corredor entre o Atlântico e Pacífico, conectando porto de Paranaguá ao Chile, por onde grande parte da carga que vem (do) e vai ao Paraguai do Brasil.

Mais recentemente Foz passou a figurar como um polo universitário, que concentra duas instituições públicas de ensino superior: Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), um polo da Universidade Estadual do Oeste de Paraná (UNIOESTE) e uma comunitária: Uniamérica – Centro Universitário, e outras privadas (como UDC, e faculdades como Unifoz, CESUFOZ, polos de EAD). Cabe destacar o diferencial da UNILA que, criada em 2010, margeia 6000 estudantes em 29 cursos de graduação, 12 mestrados e um doutorado, mais 4 especializações, com corpo de servidores que ultrapassa 900 servidores, incluindo mais de 400 docentes, com um projeto diferenciado para integração solidária (atualmente com 29% de estudantes de 33 nacionalidades diferentes, a maioria de latino-americanos e não-brasileiros – integração que se faz no cotidiano educacional). Atualmente um novo fenômeno afeta a cidade que são os estudantes brasileiros que tem vindo para estudar medicina no Paraguai, que já somam na cidade vizinha mais de vinte mil estudantes – algumas fontes chegam a falar em 28 mil estudantes de medicina em Ciudad del Este (GDIA, 2019)-, boa parte vivendo em Foz e indo e vindo diariamente e abrindo novo ciclo econômico na cidade paraguaia.

Sobre a condição migratória, apenas em Foz do Iguaçu, segundo dados da Coordenação-Geral da Polícia de Imigração, estão inscritos na divisão de cadastro do registro de estrangeiros mais de 40 mil pessoas, ou seja, aproximadamente 16% da população é composta por estrangeiros de 90 nacionalidades diferentes. Desses, 14 mil são paraguaios, nove mil libaneses e quatro mil chineses e outros quatro mil argentinos. Trata-se de uma cidade intercultural, conforme destacado no livro Foz do Iguaçu Intercultural de Nara Oliveira (2012), próprio das regiões de fronteira, que é potencializado pelo grande fluxo de pessoas e mercadorias, como Foz do Iguaçu.

O conjunto de discursos e representações, que denominam o espaço fronteiriço das águas do Iguaçu, também registra problemas e desafios já que tríplice fronteira é “um espaço de fluxos transnacionais, mas nem todos circulam e aqueles que circulam não fazem isso da mesma maneira” (Béliveau, 2011: 63). É preciso reconhecer que a condição transnacional da região possui limites que obedecem às hierarquias, preconceitos e controle dos dispositivos de segurança. Todos esses elementos compõem o imaginário coletivo sobre os obstáculos à integração.

Nesse sentido, as fronteiras acabam sofrendo uma relativização na relação centro-periferia também

por serem as margens, ou melhor, as periferias do ponto de vista da centralidade decisória das capitais políticas e dos centros econômicos. Isso implica não apenas na distância física, mas também numa falta de sensibilidade dos centros decisórios quanto à realidade que o cotidiano das fronteiras demanda, bem como na (não) realização ou implementação de políticas públicas de construção plena do Estado de Direito, ante o *déficit* de políticas de segurança públicas, e dos direitos sociais, como se pode perceber nas condições sociais: educacionais e econômicas, por exemplo, dos municípios de fronteira do Brasil.

Os novíssimos desafios para construção de políticas públicas de fronteira são profundamente impactados pelas transformações em curso no Direito e nas Relações Internacionais, que ressignificam a função exercida pelo seu princípio basilar, a soberania, solapada, sobretudo com as inovações da regionalização. Afinal, é justamente no âmbito dos processos integracionistas que ocorrem as concessões mais significativas de soberania.

Ao mesmo tempo em que os processos de integração regional são replicados em diversos continentes, o modelo institucional que deverá perdurar ainda parece ser uma incógnita, a despeito das insistentes cópias que se fizeram do desenho europeu, sem por vezes construir-se mediações locais mais adequadas. Por isso, é preciso frisar que, ainda que a União Europeia se consolide como uma referência, os processos em curso comportam diferentes modelos, missões e visões, as quais precisam adaptar-se às singularidades locais das mercoregiões.

Disso, pode-se depreender que, conforme o marco de integração regional interestatal implicado, e também conforme os desafios próprios de cada região de fronteira, poder-se-ia pensar em políticas públicas transfronteiriças específicas, mediadas pelos atores locais, governamentais e não-governamentais – como aponta Benvenuto (2016) ao abordar a integração regional a partir da fronteira da Argentina, Brasil e Paraguai. Ou seja, os gargalos do processo integracionista transfronteiriço que desafiam Livramento-Rivera (entre Brasil-Uruguai) são díspares ao que vivencia Posadas-Encarnación (Argentina-Paraguai) ou na fronteira trinacional de Ciudad del Este-Foz do Iguacu-Puerto Iguacu (Paraguai-Brasil-Argentina).

### III – Paradiplomacia entre mitos e novos desafios: a facticidade do caleidoscópio

*“Paradiplomacy is an increasingly important dimension of contemporary International Relations (IR). In fact, the international relations of non-central governments challenge the traditional*

*Westphalian IR paradigm in which national states are the only relevant actors” (Rodrigues y Mattioli, 2017: 429).*

O potencial e a diversidade de agendas da Paradiplomacia é tão ampla quanto diversa. Assim como emerge enquanto manifestação da autocompreensão institucional de sua condição pós-nacional, por conta das implicações da mundialização sobre as diversas entidades nacionais e subnacionais (Vieira, 2015), também permite uma outra dimensão, que é a de resistência em caso de dissonância com a política externa estatal, como no caso do desalinhamento dos EUA com agenda ambiental do Protocolo de Quioto, por vezes assumida pelos estados em contrariedade à união, bem como o que se sugere atualmente Rodrigues acerca dos desafios brasileiros em relação à política externa em curso (Rodrigues, 2019).

A diversidade de pautas possíveis na Paradiplomacia na tríplice fronteira pode assumir a metáfora do caleidoscópio. Em 1817, o físico escocês Dawid Brewster criou um tubo cilíndrico de espelhos que contém um fundo com três vidros coloridos. Quando levado à luz, ele projeta múltiplos reflexos gerando desenhos assimétricos variados. O caleidoscópio, cujo significado em grego é vejo belas imagens, converteu-se em brinquedo para adultos e crianças há várias gerações. Falamos do caleidoscópio porque nos ajuda a pensar o processo de construção social do território denominado tríplice fronteira, configurado por identidades, dinâmicas locais e transnacionais das mais diversas. As belas paisagens naturais formadas pelas Cataratas e o Parque Nacional do Iguacu convivem com a falta de planejamento urbano e a má gestão dos resíduos sólidos, por exemplo. Por isso compreender os significados da tríplice fronteira exige uma atitude também transdisciplinar dos pesquisadores do campo das Relações Internacionais.

Cada fronteira do Mercosul possui uma dinâmica própria, assim como os seus cidadãos percebem a integração e seus problemas por meio dos imaginários culturais. Desse modo a abordagem preferível para a integração fronteiriça real deve partir de um diálogo entre os campos das Relações Internacionais com a História e Antropologia, a fim de compreender como as identidades e as identificações dos cidadãos fronteiriços interferem nas dinâmicas locais das mercoregiões.

Krishna (2012) comenta que as Relações Internacionais têm sido resistente à esse tipo de desconstrução, porque o campo é muito dependente dos conceitos da política externa americana e do tema da guerra. Para ele, o trauma das grandes guerras produziu uma obsessão pelo tema de Segurança Internacional, que hoje constitui campo privilegiado nos estudos dos internacionalistas. Essa abordagem prevalece na maioria dos estudos sobre a tríplice fronteira desde as Relações Internacionais.

Para além da narrativa que associa a tríplice fronteira à constante vigilância e controle, Béliveau identificou o que políticos e funcionários municipais de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este pensam sobre a região:

*A “riqueza originária”, poucas vezes discutida, sempre fantasmagórica, aparece associada com frequência a um ato de espoliação que altera o “destino de glória” que esse patrimônio alguma vez antecipou. Assim como a pobreza é uma falta cotidiana, a riqueza é uma ausência mítica que articula desejos e projetos. Aquilo que parece como um particular da zona da “Tríplice Fronteira” é que essa riqueza é pensada em relação a um dos elementos que compõem a generalidade dos “dons da natureza”: a água. (Béliveau, 2011: 66).*

A relação entre dons da natureza/riqueza/gestão das águas pode ser considerada uma das representações coletivas que mais caracteriza a região. Essa identificação é acionada repetidamente pelas mídias e governos subnacionais; e pode ser atribuída tanto a presença da Itaipu e dos projetos desenvolvidos dentro do Programa Água Boa, quanto das obras de infraestrutura financiada pela empresa binacional nas cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. No entanto, a gestão das águas superficiais e do Aquífero Guarani não são temas de políticas públicas locais, tão pouco o acordo avançou nas esferas decisórias do Mercosul. Por isso, o discurso da riqueza da região associada ao “petróleo branco” (Béliveau, 2011: 67) ocupa um lugar de mito do desenvolvimento regional, porque nenhuma das entidades subnacionais está disposta, por exemplo, a criar políticas públicas e fortalecer os dispositivos de fiscalização da preservação da Mata Atlântica, o bioma que preserva as águas superficiais e o potencial de recarga do Aquífero.

Falando ainda da percepção da integração por meio das ausências e do paradoxo riqueza mítica/pobreza cotidiana, cabe destacar a falta de uma política integrada da gestão dos resíduos sólidos na região, pois os milhões de turistas que circulam na tríplice fronteira deixam para trás um número considerável de resíduos. O circuito turístico da região destina Foz do Iguaçu como a cidade dormitório, Ciudad del Este com o turismo de compras e Puerto Iguazu com o lazer noturno. O resultado dessa circulação de pessoas é também um movimento dos resíduos Brasil-Paraguai-Brasil, logo convergem nesse trânsito pessoas, bens e lixo.

E nesse roteiro turístico encontram-se os catadores de materiais recicláveis, pois o trabalho dessa categoria acompanha os fluxos do roteiro de compras. Se por questões de câmbio financeiro aumentam as vendas no Paraguai, o mercado de consumo fica melhor na outra margem, logo os trabalhadores de materiais recicláveis de Foz do Iguaçu se dirigem para outra margem e vice-versa, independente da nacionalidade. Assim os trabalhadores de materiais recicláveis migram

em suas práticas cotidianas, de modo que ultrapassar a ponte é tão corriqueiro, que os limites ficam praticamente invisibilizados. Logo, o catador além de agente ambiental, também é trabalhador migrante internacional.

Além disso, as divergências legislatórias impedem o avanço da inserção desses atores na governança do tema dos resíduos sólidos de maneira coordenada entre os três países. Logo, o problema do desemprego na região reconhecido pelas autoridades políticas e funcionários de Ciudad del Este e Foz do Iguaçu (Béliveau, 2011) tem impacto no aumento dos trabalhadores para o mercado informal de catadores de materiais recicláveis.

Quase toda a população mais pobre e desempregada da região encontra-se no trabalho informal dos resíduos em condição de vulnerabilidade social relacionada ao ingresso na profissão. Os catadores autônomos ganham menos que os cooperados e às vezes ficam reféns dos atravessadores, em condições muitas vezes análogas ao trabalho escravo. Outra questão importante a ser destacada é a liderança feminina dentro da cooperativa e no trabalho com os resíduos (Sá y Oliveira, 2019).

As desigualdades sociais que marcam a tríplice fronteira na relação entre turismo/consumo/resíduos e catadores são um cenário revelador de como as assimetrias dentro do Mercosul constituem não só obstáculos para a integração regional, como também não promovem bem estar social. E funcionários e políticos da região sabem disso:

*As assimetrias tornam-se explícitas nos discursos e nas ações dos funcionários e políticos, mostrando-nos uma paisagem que toma a presença do outro nacional comum dado inexorável no âmbito de uma construção desigual. Assimetria de poder de recursos de modos de administrar a linguagem no diálogo: a integração proposta pelo MERCOSUL terá que levar em conta as texturas do território lidar com essas desigualdades (Béliveau, 2011: 98).*

As assimetrias do Mercosul na fronteira trinacional é um caleidoscópio de imagens que precisam ser mapeadas e articuladas para a promoção de cooperação. Insta-se por reconhecer esse novo sentido para fronteiras no contexto da integração regional. A realização das políticas públicas estatais, nacionais e pós-nacionais, de integração regional entre Estados nacionais, passa por ressignificar o papel que tem exercido e o sentido que às fronteiras intrarregionais têm atribuídos a esse processo por meio das suas dinâmicas locais.

Originariamente, as fronteiras nacionais são símbolos de ameaças à segurança nacional e marcos de separação, delimitação. Entretanto, para a consolidação da integração regional, as fronteiras devem ser identificadas como espaços de cooperação

e de aproximação entre os povos – evidentemente, sem perder de vista as políticas públicas de segurança e inteligência que contemplam desafios específicos e não pouco densos e complexos.

Um jogo de escalas que pode ser solucionado através da construção de redes de cooperação transfronteiriça com a viabilização da paradiplomacia. (Gomes, 2017; Oddone, Rodríguez Vázquez y Oro Quiroga Barrera, 2018). A paradiplomacia é neologismo que significa assistente da diplomacia, esse conceito e prática das relações internacionais permite que atores subnacionais- as cidades, estados, províncias e regiões- atuem no sistema internacional.

A importância das cidades é decorrente, entre outros fatores, da ampliação da população urbana, que há poucos anos passou dos 50% do total da população mundial, e da compreensão que, ao fim e ao cabo, é onde vivem as pessoas – assim, sua mobilidade e bem-estar estão diretamente ligados às decisões tomadas por entes públicos estatais muitas vezes distantes demais das realidades cotidianas das cidades periféricas, como é o caso daquelas localizadas em faixa de fronteira.

Entes público-estatais subnacionais, como os municípios e os Estados membros da federação são legitimamente promovidos cada vez mais enquanto atores da geopolítica – razão pela qual progressivamente os municípios e os Estados têm constituído suas próprias secretarias ou órgãos administrativos análogos de relações internacionais, inicialmente mais reativas aos eventos e demandas que chegam, mas necessariamente deverão se aprimorar de modo mais propositivo à geopolítica que lhe impacta. Não é ao acaso que o próprio Mercosul promoveu o Mercocidades/ Mercociudades, ou que se fez também uma organização para cidades de fronteiras da América Latina como a Organização Latino-Americana de Cidades Fronteiriças (OLACIF). De outro lado, percebe-se a tendência atual de as administrações municipais instituírem suas assessorias ou secretarias de Relações Internacionais, para que estejam capacitadas a participarem de maneira mais técnica desses novos espaços decisórios, pós-nacionais. Isso tudo é parte dos novos horizontes da paradiplomacia.

Nesse contexto chama atenção novos tratados bilaterais voltados à integração fronteiriça que atribuem papéis importantíssimos às políticas públicas locais, como o Acordo Argentina-Brasil sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Puerto Iguazú, na Argentina, em 30 de novembro de 2005, aprovado pelo Congresso Nacional em 2 de junho de 2011 pelo Decreto Legislativo 145 e entrou em vigor em 7 de julho de 2011, que serviu de referência para o Acordo Brasil-Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas firmado em 2017. Tais acordos fomentam a cooperação transfronteiriça em matéria de saúde, educação, trânsito vicinal, com foco na integração, demandando, para sua

efetiva implementação, o engajamento das políticas públicas locais.

A fundamentação das negociações do Acordo levou em consideração a ideia de localidades fronteiriças vinculadas como a formação de um verdadeiro instituto, um espaço territorial próprio e *sui generis*. De maneira análoga ao que tem se chamado de cidades gêmeas, a caracterização basicamente toma como referente a existência de uma mesma comunidade, que partilha um território binacional transfronteiriço, ou melhor, marcado por estar segmentado por uma linha divisória entre dois Estados nacionais, porém com vínculos e níveis de conexão e integração pré-existentes. O que do ponto de vista institucional criou severas segmentações quanto ao fluxo e ao ritmo das tomadas de decisões políticas e jurídicas, com graves efeitos sociais, econômicos e ambientais. Tem enfoque na melhoria da vida das pessoas.

Contudo, a entrada em vigor do Acordo coloca agora a sua implementação sob a responsabilidade de um conjunto de atores subnacionais que ainda encontram desafios para compreender a profundidade do seu significado, desenvolver condições para sua implementação e constituir os entes encarregados dessas importantíssimas tarefas. E o monitoramento por parte da sociedade civil tende a ser fundamental para a prosperidade do Acordo.

Nos termos da legislação, o Acordo de Localidades Fronteiriças (ALF) define quem são os agentes e quais as políticas de bem-estar, que devem ser construídas. Assim, o Plano de Cooperação deverá prever o encontro desses atores para formação e construção coletiva de uma agenda comum, pois todos formam uma comunidade de aprendizagem que deve ser o grupo focal do processo de construção do diagnóstico e das soluções conjuntas para a cooperação. Nos princípios do (ALF), elaborar um Plano de Cooperação transfronteiriço, que não inclua a mobilização social da cidade, seria incoerente. Por tudo isso, abre-se uma tendência contemporânea por políticas interestatais transfronteiriça, resultante dos novos arranjos para os novíssimos tempos, integracionistas, que se inauguram.

#### IV- Conclusões

Com todas as imagens caleidoscópicas apresentadas até aqui, oportunizam breves conclusões, incluindo categorias que envolvem os atores subnacionais da tríplice fronteira para a promoção de espaços de cooperação paradiplomáticos.

É preciso desvelar e enfrentar os desafios socioambientais das regiões de fronteiras. As políticas públicas pensadas à luz da problemática evocada pelas fronteiras nacionais têm sido tradicionalmente concentradas para as instituições policiais e as forças armadas: polícia rodoviária federal, polícia federal,



receita federal, exército, marinha e aeronáutica. São políticas públicas evidentemente necessárias para garantia do Estado de Direito nos limites da jurisdição nacional, sobretudo por se tratarem de espaços geográficos propícios para criminalidade, conforme o contexto e os desafios do(a) outro(s) lado(s) da(s) fronteira(s). Entretanto, quais são os desafios sociais, conexos/atrelados aos já conhecidos problemas de segurança, que as políticas públicas sociais, no marco da governança de fronteira, demandam. Especialmente no caso de Foz do Iguaçu a preocupação com a questão ambiental porque a natureza desconhece fronteiras e o tabuleiro geográfico da região é o mesmo, sem falar da gestão das águas superficiais e subterrâneas que exige consenso e políticas comuns. Outro motivo que também reforça esse tema de cooperação é o alto impacto das mudanças climáticas na região (Sakai, Sakai, Schneider, Fontana Oberling, Oreggioni, López, Franzini, Aquino, Tischner, Caballero Y Penagos, 2017).

Urge a interlocução com mais e novos atores transfronteiriços. Da mesma forma com que as Relações Internacionais incorporam cada vez mais atores não tradicionais – que não são personalidades internacionais - nos seus foros decisórios, como membros da sociedade civil, o mesmo deveria ser refletido na redefinição das políticas de fronteira. Até porque a governança das situações fronteiras correm sérios riscos de se desconectarem da realidade, caso não incluam os atores locais enquanto antes que tem compreensões, interesses e demandas legítimas para a reformulação das políticas de fronteiras. Desconexão que obviamente não se restringe à realidade fronteiriça. Entretanto cabe destacar que a distância física entre capitais e fronteiras, como é o caso de Brasília a Foz do Iguaçu, também gera um distanciamento de demandas e desafios que tendem a ser pouco e mal compreendidos nos foros políticos deliberativos.

A projeção dos municípios/cidades como atores locais/globais ou locais demanda um conjunto de ações sincrônicas, que transita desde o alinhamento com a política externa estatal até a capacitação dos tomadores de decisão dos municípios. Ou seja, é necessário todo um rearranjo da compreensão das políticas públicas locais que passam a ser compreendidas sob espectro cooperativo internacional. Sem, com isso, permitir com que a paradiplomacia dos atores subnacionais acabe por superar a atribuição precípua da diplomacia estatal, mas sim, criando uma sintonia fina e sinérgica em ambas.

Fronteiras distintas têm atores diferentes e demandam políticas específicas. A vocação das políticas transfronteiriças é assumir um caráter de especificidade que permita mediações e arranjos capazes de atender a ampla diversidade de demandas que de constituem a partir das múltiplas realidades locais. Dito de outro modo, uma política única e homogeneizante, sem arranjos locais/localizados, nos

milhares de quilômetros de fronteiras que o Brasil tem, não é capaz de viabilizar a integração transfronteiriça em seus potenciais e necessidades. O que é necessário para cidades gêmeas como Santana do Livramento e Rivera (Uruguai) é distinto do que precisamos entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Paraguai) e assim nas centenas de circunstâncias e sociedades transfronteiriças que formam uma única realidade, pouco e mal compreendidos do ponto de vista das políticas públicas estatais construídas nas capitais.

Por fim, promover a cooperação transfronteiriça desde a tríplice fronteira implica construir conhecimento desde a região e cidadãos e cidadãs transfronteiriços, por consequência desconstruir os parâmetros globalistas canonizados pelos teóricos das relações internacionais. A Paradiplomacia aplicada à região deve considerar todas as formas de alianças, cooperações e conflitos entre os diversos grupos e etnias que compõem a diversidade do território das águas do Iguaçu, incluindo evidentemente os mais vulneráveis socialmente, suas instituições familiares e comunitárias, suas relações interétnicas e ancestrais. E ao mesmo tempo, todas as relações que o Sul global mantém com o centro colonial global. Entendida como relações, antes do internacional, a fronteira trinacional pode se transformar em um caso de boa prática paradiplomática e reduzir as desigualdades sociais herdeiras do processo colonial, reparando historicamente uma região que sempre esteve unida antes mesmo da construção dos estados nacionais brasileiro, argentino e paraguaio.

## Referências

- ABREU, Marcos Araguari de (2017), *Subcultura Delinvente na Tríplce Fronteira: além da fronteira entre o crime e a repressão*. Foz do Iguaçu, Epígrafe.
- Apreensão de Armas em Foz Aumenta em 2017, GLOBO, Paraná, RPC, 04/01/2019. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/paranatv-2edicao/videos/i/edicoes/v/apreensao-de-armas-em-foz-do-iguacu-aumenta-em-2017/6400016/> Acesso em: 23 jun. 2019.
- BÉLIVEAU, Vêronica Giménez Bêliveau (2011), "Representações da integração e seus obstáculos: A fronteira do ponto de vista da política". Em MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Sílvia e BÉLIVAU, Verónica Giménez (Orgs.) *A Tríplce Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba, Editora UFPR, pp. 63-99.
- BENVENUTO, Jayme (2016), *Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. Curitiba, Juruá.
- Ciudad del Este quer criar Novo Ciclo Econômico com Polo Universitário: aproximadamente 28 mil estudantes brasileiros estudam medicina. *Gazeta Diário Foz do Iguaçu*, 21 ago. 2019, p. 13. Disponível em: <https://gdia.com.br/noticia/ciudad-del-este-quer-criar-novo-ciclo-economico-com-o-polo-universitario>. Acesso em: 21 de ago. de 2019.
- FOLCH, Christine (2019). *Hydropolitics: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- GOMES, Joseli Fiorin (2017), "A contribuição da paradiplomacia municipal sul-americana para a integração regional em zonas de fronteira: a Rede Mercocidades e a integração fronteiriça no âmbito do Mercosul", *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 12, dez. 2017, p. 236-257. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6717>>. Acesso em: 23 jun. 2019. doi:<https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i12.6717>.
- KRISHNA, Sankaran (2012), *Decolonizing International Relations. E-international Relations*. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/10/08/decolonizing-international-relations>. Acesso em: 15 nov. de 2015.
- ODDONE, Nahuel (2015), *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tese de Doutorado do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao.
- ODDONE, Nahuel; RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Horacio y ORO QUIROGA BARRERA, Martín J. (2018), "Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: Una descripción comparada", *Civitas Revista de Ciências Sociais*, vol.18, n.2, pp.332-350. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-60892018000200332&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892018000200332&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29690>.
- OLIVEIRA, Nara (2012), *Foz do Iguaçu Intercultural: cotidiano e narrativas da alteridade*. Foz do Iguaçu: Epígrafe.
- PARO, Denise (2016), *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*. Foz do Iguaçu: Epígrafe.
- Receita federal apreende 1,8 tonelada de cocaína em fundo falso de caminhão-tanque, GLOBO, este e sudoeste, RPC. Raphaella Potter, 9 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/receita-federal-apreende-caminhao-tanque-que-transportava-cocaina-em-fundo-falso.ghtml>>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- RABOSI, Fernando (2011), "Como pensamos a Tríplce Fronteira?". Em MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Sílvia e BÉLIVAU, Verónica Giménez (Orgs.) *A Tríplce Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Curitiba, Editora UFPR, p. 39-61.
- RODRIGUES, Gilberto M. A. (2019), *Será a Hora e a Vez da Paradiplomacia para Estados e Municípios*. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/sera-a-hora-e-a-vez-da-paradiplomacia-para-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 21 ago. 2019.
- RODRIGUES, Gilberto M. A.; MATTIOLI, Thiago (2017), "Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit", *Contexto Internacional*, vol. 39 (3), Sep-Dec., p. 669-587.
- SÁ, Erika y OLIVEIRA, Suellen Mayara Péres de, (2019), "O movimento é das mulheres memória e identidade das catadoras de materiais recicláveis em Foz do Iguaçu", *Revista Brasileira de Iniciação Científica*, v. 6, pp. 102-113.
- SAKAI, Paola; SAKAI, Marco; SCHNEIDER, Thaís; FONTANA OBERLING, Daniel; OREGGIONI, Fiorella; LÓPEZ, Lucas; FRANZINI, Ana Catarine; AQUINO, Celeste; TISCHNER, Angela; CABALLERO, Norma y PENAGOS, Joyce (2017), *Avaliação de Vulnerabilidade e estratégias de adaptação na região trinacional*. Leeds: University of Leeds. Disponível em: [https://triangle-city.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/29/2018/01/Vulnerability\\_report\\_POR.pdf](https://triangle-city.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/29/2018/01/Vulnerability_report_POR.pdf) Acesso em: 01 de junho 2019.
- VIEIRA, Gustavo Oliveira, (2015), *Constitucionalismo na Mundialização: desafios e perspectivas da democracia e dos direitos humanos*. Ijuí: Unijuí.
- (2019), Integração Transfronteiriça: ressignificar sentidos com "novos" atores. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL*. Año 7, N° 13, Marzo, pp. 15-32.

\* Gustavo Oliveira Vieira

Doutor em Direito.

Professor Curso de Relações Internacionais e Integração  
Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA)  
Correio-e: [gustavo.vieira@unila.edu.br](mailto:gustavo.vieira@unila.edu.br)

\*\* Suellen Mayara Péres de Oliveira

Doutora em História Social.

Professora Curso de Relações Internacionais e Integração  
Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA)  
Correio-e: [suellen.oliveira@unila.edu.br](mailto:suellen.oliveira@unila.edu.br)

Fecha de recepción: mayo 2019.

Fecha de aprobación: julio 2019.

## UNA APROXIMACIÓN A LA PARADIPLOMACIA EN CHILE: ALGUNOS ALCANCES DE SU DIMENSIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA FRANJA NORTE

CRISTIAN OVANDO SANTANA\*  
DIEGO RIQUELME GÓMEZ\*\*

### Resumen

*Las actividades paradiplomáticas en Sudamérica han adquirido un cúmulo importante de experiencias exitosas. En el caso de sus prácticas dentro de Estados unitarios, como ocurre en Chile, sus resultados han sido dispares dependiendo de la región que se analice. Este trabajo profundiza en los aspectos institucionales del desarrollo de la paradiplomacia chilena, particularmente aborda algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte de Chile. Se conjetura que el estudio de estas experiencias paradiplomáticas permite, entre otras dimensiones, abordar el activismo internacional emprendido en franjas fronterizas considerando a los grupos locales como agentes y actores históricos en la formación de identidades y territorios.*

**Palabras clave:** paradiplomacia, identidad, franja fronteriza del norte de Chile.

*An approximation to paradiplomacy in Chile: some approaches to the transborder dimension of the northern strip*

#### Abstract

*Paradiplomatic activities in South America have acquired an important number of successful experiences. In the case of their practices within unitary States, as in Chile, their results have been disparate depending on the region analyzed. This paper delves into the institutional aspects of the development of Chilean paradiplomacy, particularly addressing some of its transboundary dimensions. It is conjectured that the study of these paradiplomatic experiences allows, among other dimensions, to approach the international activism undertaken in border strips considering local groups as agents and historical actors in the formation of identities and territories.*

**Keywords:** Paradiplomacy, Identity, border strip of Northern Chile.

*Une approche à la paradiplomatie au Chili : quelques portées de sa dimension transfrontalière dans la bande nord*

#### Résumé

*Les activités paradiplomatiques en Amérique du Sud ont cumulé un grand nombre d'expériences réussies. Dans le cas de leurs pratiques dans des États unitaires, comme au Chili, leurs résultats ont été variés selon la région analysée. Ce travail approfondit les aspects institutionnels du développement de la paradiplomatie chilienne, en particulier quelques portées de sa dimension transfrontalière dans la bande nord du Chili. On conclut que l'étude de ces expériences paradiplomatiques permet, entre d'autres dimensions, d'aborder l'activisme international présent dans les zones frontalières en considérant les groupes locaux comme des agents et des acteurs historiques dans la formation des identités et des territoires.*

**Mots-clés:** Paradiplomatie, identité, bande frontalière du nord du Chili.

El presente artículo forma parte de los resultados del Proyecto FONDECYT N° 11170816.

## 1. Introducción

La existencia de cada vez más actividades internacionales emprendidas por actores políticos y sociales subnacionales en vastos sectores del globo, responde a las transformaciones en curso que afectan a la sociedad internacional, aun cuando estas actividades sean muy dispares en distintas latitudes y contextos. Estas transformaciones revelan la importancia de la emergencia de fenómenos paradiplomáticos a partir de la proyección económica, social y política de regiones, sobre todo a partir de la relativización de la dimensión nacional de acción internacional y el surgimiento de las escalas regionales y transfronterizas como ejes de esta actividad (Jessop, 2004; González, Cornago, y Ovando, 2016; Oddone, 2016; Oddone y Ramos 2018). En este marco, nos aproximamos hacia algunos alcances de la dimensión transfronteriza de las actividades paradiplomáticas en la experiencia chilena. Esta resulta novedosa por tratarse de un Estado unitario que posee un marco institucional limitado para la gestión internacional de las regiones (Gallardo, 2007; Tapia, 2003), sobre todo fronteras (Dilla y Álvarez, 2019), pero que, paradójicamente, posee regiones –como es el caso del norte de Chile, que expresan una historia regional rica en acercamientos paradiplomáticos que se acentúan en la actualidad por las transformaciones referidas (Ovando y González, 2014).

Entre estos cambios, enfoques transnacionalistas (Keohane y Nye, 1988; Keohane, 2005) destacan la constatación, desde la década del 70 del siglo pasado en adelante, de flujos relacionales que rebasan las fronteras estatales y que se desarrollan entre grupos sociales distintos a las entidades políticas entendidas como unidad. En esta discusión, se destaca el rol de los individuos en el sistema internacional, lo que refuerza la idea de un Estado desagregado por escalas que no actúa como ente monolítico, sino que enuncia intereses y valoraciones distintivas. En el caso de las fronteras, se trata de territorios en donde se expresan regiones identitarias (i) latentes (Shalins, 2000), que buscan recuperar su memoria en torno a un protagonismo internacional en ocasiones pre estatal (Cornago, 2016).

En este contexto, asistimos a una 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. Esto es posibilitado por los ajustes institucionales, inicialmente, del sistema político norteamericano promovido por el nuevo federalismo (Aguirre, 2000). En el ámbito de la política exterior, a su vez, se observa la intromisión de los Estados federados en una actividad reservada sólo para el Estado federal, pero que se ha extendido a todos los regímenes políticos existentes.

Más contemporáneamente, observamos otro proceso relacionado con la globalización que acarrea en ella el despliegue de nuevos actores en escalas regionales. Nos referimos a la reestructuración de la economía global y sus impactos en los territorios. Desde esta perspectiva, la globalización se define como un proceso que engloba una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y que, según el mayor alcance e intensidad de estas redes, se generan procesos de desterritorialización y reterritorialización de las prácticas sociales y políticas (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002). En efecto, esta nueva estructura global, que atraviesa a todas las sociedades, genera un proceso de desterritorialización económica, es decir, acarrea el surgimiento de un espacio económico -definido por actores globales- no coincidente con las fronteras nacionales y afectando a los actores locales, que ven con dificultades su posibilidad de insertarse adecuadamente en la globalización económica. Éstas dejan en evidencia la emergencia de identidades locales que se reivindican desde el ámbito internacional y que muestran cierta distancia hacia el Estado nación, en términos de identificación (Cornago, 2010). Este proceso, nos obliga a abordar el activismo internacional emprendido en zonas o franjas fronterizas considerando a los grupos locales como agentes y actores históricos en la formación de identidades y territorios (Shalins, 2000).

De esta manera, teniendo en cuenta los cambios más relevantes de la sociedad internacional actual y cómo han impactado en el desarrollo de actores políticos y sociales que se proyectan internacionalmente desde escalas locales y fronterizas, el objetivo de este artículo es identificar algunas características del desarrollo de actividades paradiplomáticas en América del Sur y particularmente las referidas a la dimensión transfronteriza del caso chileno. Para abordar este objetivo a partir de la revisión de fuentes secundarias y bibliográficas, primeramente se muestran los antecedentes globales que contextualizan la aparición del fenómeno de la paradiplomacia y su alcance transfronterizo, lo que es discutido y conceptualizado en el marco teórico que constituye el segundo apartado. Luego, en él se caracteriza el desarrollo de la paradiplomacia en Chile, tomando en cuenta las posibilidades que brinda un marco institucional limitado. Finalmente, se aborda el caso específico de la proyección transfronteriza, entendiendo que se trata de expresiones de identidades locales que abren una nueva mirada de las relaciones internacionales.

Se considera que este caso resulta de interés debido a que su estrategia de inserción internacional actual, de diversificación de las exportaciones y atracción a la inversión extranjera, desde un marco neoliberal, lo vincula activamente con los mercados internacionales de los cinco continentes, constituyendo una oportunidad para la inserción económica de las regiones. Además,

Mapa 1. Mapa del norte de Chile



Fuente: García, 2015: 81.

su proyección en la Subregión Andina (centro oeste de Bolivia, sur del Perú y Argentina) y más recientemente hacia el centro este de América del Sur, debido en parte a la concreción de corredores bioceánicos, lo lleva a emprender lazos económicos y socioculturales desde estos territorios, particularmente los espacios periféricos que requieren construir macro regiones fronterizas como una oportunidad emergente de su desarrollo (Clemente, 2018), debido a que comparten algunos rasgos tales como distancia del centro político, su constante abandono desde el Estado y su relegación desde los núcleos más productivos de sus respectivos países.

En efecto, estas regiones fronterizas periféricas se originan desde sus respectivos Estados que, históricamente, han organizado preferentemente su territorio “en áreas centrales de producción industriales y desarrolladas, y otras áreas periféricas, de producción primaria y poco diversificada, que responden a los

intereses de las primeras”. (Juste, 2017: 180). Ergo, la preocupación se ha centrado en el sentido que le atribuyen estos actores paradiplomáticos a esta condición y cómo buscan sortearla desde las estrategias de gestión internacional (González, Cornago y Ovando, 2016; Sánchez, 2016). Otro elemento que las caracteriza es que no forman parte de un bloque regional integrado, pero comparten problemas e intereses comunes en torno a esta condición (Clemente, 2018). Dentro de los casos emblemáticos de América del Sur encontramos a Zicosur, iniciativa de integración de actores subnacionales que se define por la cooperación de economías periféricas que forman parte de sus respectivos países, es la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur. Está formada por las regiones de NOA-NEA de Argentina, los departamentos del centro este de Bolivia, el estado de Mato Grosso do Sul en Brasil, las regiones de Antofagasta y Tarapacá de Chile y la mayoría de los departamentos de Paraguay.

Otra de sus características, como señalamos más arriba, constituye el marco institucional dentro del que operan estas actividades. El caso chileno se trata de un marco político y jurídico limitado y acotado a ciertas prerrogativas para actuar en el ámbito internacional, debido a la presencia de un gobierno central fuerte y a un proceso oscilante de descentralización política (Tapia, 2003; Gallardo, 2007; Fuentes, 2012). Pese a esta limitación, su política exterior ha ido adaptándose y considerando algunas reformas institucionales que dan causa a actividades paradiplomáticas. Una última particularidad, radica en que las actividades internacionales emprendidas por las regiones chilenas están fuertemente condicionadas por las “conflictivas relaciones diplomáticas que se han configurado entre Chile, Perú y Bolivia (González, 2006) y las distendidas -hace dos décadas- relaciones entre Chile y Argentina (Lacoste, 2003).

## **2. Algunas consecuencias territoriales de la globalización y su impacto en las demandas regionales y fronteras**

Dentro de los debates respecto a las consecuencias de la globalización, se destaca la expansión del espacio político, social y económico en el cual se decide el destino de las sociedades. Este proceso de transformación se vincula a la erosión de las fronteras estatales y la preeminencia de actos locales con consecuencias globales, se le denomina glocalización (Robertson, 1992; Swyngedouw, 1992; Rhi-Sausi, 2008) es decir, los actores locales buscan estrategias para insertarse globalmente o para hacer frente a las consecuencias negativas desde su experiencia en nuevos territorios no coincidentes con los espacios delimitados estatalmente. Es aquí donde surgen las macroregiones como oportunidades para el desarrollo de las franjas fronterizas de Sudamérica.

En efecto, en este nuevo marco, para Jessop (2004) otra de las consecuencias territoriales de la globalización es la relativización de la escala nacional y el surgimiento de nuevas escalas de acción. Entiende por ella la degradación de la escala nacional y el surgimiento de la transnacional y transfronteriza como espacios base para organizar las relaciones económicas, políticas y sociales, aunque sin ganarle primacía a la primera, es un proceso que se ha revitalizado en las últimas décadas (Jessop, 2004).

Otra consecuencia, desde lo nacional, es la descentralización o transferencia de capacidades hacia los entes territoriales protagonistas de la globalización, en vista a la erosión de la autoridad estatal; y la tercera desde lo local, la desterritorialización étnica, la devolución del poder a los entes más próximos a las comunidades con algún elemento identitario distintivo (Del Arenal, 2002), y en donde las fronteras cobran una

especial relevancia.

En síntesis, en este escenario las fronteras duras se constituyen en obstáculos para el despliegue de las nuevas escalas de acción, además de destacar que los Estados nacionales pierden el control de las mismas. Las plataformas de servicios, las alianzas estratégicas entre ciudades, las redes internacionales, las compañías transnacionales, pero por sobre todo la paradiplomacia, están replanteado el problema de la integración y dando respuesta a la globalización incierta.

Este marco de transformación del sistema internacional, que se refleja con particularidades en las franjas fronterizas de todo el continente, no obstante, deja en evidencia el rezago de las periferias y el surgimiento de estrategias para sortearlas. El diagnóstico que se extiende en todas las fronteras del continente plantea que “muchas comunidades se encuentran desarticuladas y en una relación de centro-periferia con respecto de las capitales de sus estados. El futuro de la cooperación transfronteriza en la región debe orientarse a favorecer la interconexión de las comunidades con los principales circuitos económico-productivos de sus regiones (Hernández y Ramírez, 2018: 211).

## **3. El surgimiento de la paradiplomacia y su alcance transfronterizo**

En este contexto, observamos el surgimiento de nuevos actores regionales que impulsan estrategias de desarrollo e integración subregional paralelas a las dinámicas interestatales, fenómeno conocido como paradiplomacia. Esta proliferación se relaciona con la capacidad de inserción internacional de las regiones existentes al interior de los Estados nacionales, según el nivel de perforación de las soberanías respectivas. Una característica de estas iniciativas, es que “no constituyen una (re)producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas” (Ferrero, 2006: 7). Uno de estos objetivos se centra en la posibilidad de acercar a distintas regiones para favorecer su inserción internacional e incidir en su desarrollo. Así, la motivación principal se vincula a cuestiones económicas, asociadas al desarrollo de una región determinada. Para ello, “las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos, y tecnología para su modernización; en un mundo cada vez mejor comunicado, también se promocionan como destinos turísticos” (Keating, 2000: 14). Esta tarea, por tanto, “surge del conjunto de las actividades de coordinación, alianza y cooperación para las relaciones económicas y el desarrollo de las regiones” (Tapia, 2003: 121).

En suma, se puede definir por paradiplomacia “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” (Cornago, 2000: 57). Michael Keating, se refiere al concepto de paradiplomacia “indicando el alcance parcial y la diferencia de objetivos, metas y modus operandi, respecto del juego diplomático tradicional” (Keating, 2000:17). Esta se avoca a la solución de problemáticas compartidas, que por influencia de la globalización o por propias limitaciones particulares, debe buscar ayuda permanentemente desde ámbitos como la cultura, la política y/o lo económico.

En mismo sentido, Rodríguez Gelfenstein (2006), si bien la acota a sectores gubernamentales deja entrever la idea de asociación público-privado o partenariado, señalando que la paradiplomacia se refiere a “aquellas acciones internacionales que se enmarcan en una política de inserción internacional de los gobiernos locales” (Rodríguez Gelfenstein, 2006: 5). Es decir, se pasa desde una intervención internacional a otra regional, impulsada preferentemente por instituciones estatales o gobiernos locales. Por ejemplo, desde el ámbito económico puede dar lugar a la búsqueda de inversión extranjera por parte de entidades regionales para fomentar y estimular actividades productivas, o la promoción cultural en clave de turismo.

Las investigaciones sobre paradiplomacia en su dimensión transfronteriza de regiones que no están conectadas por un mecanismo institucional mayor de integración, como es el caso de la Comunidad Andina a través de las Zonas de Integración Fronteriza, ZIF (Ramírez, 2005; Sánchez Chacón, 2015), se ha centrado en distintas aristas. Una de estas se relaciona al sentido que se le atribuye al intercambio de bienes, servicios e ideas entre actores de frontera, entendido como una posibilidad para el desarrollo de dos o más regiones de distintos países y del que se desprenden relaciones de identificación, a partir de que comparten el mismo sentimiento de rezago y abandono de parte de las capitales respectivas. Esta situación, se argumenta, los lleva a intensificar sus vínculos transfronterizos (Ovando y González, 2018), a través de intentar construir macro regiones desde sus imaginarios, proyecciones y desafíos a las políticas públicas que se intentan implementar en un marco de “territorialidades superpuestas” (ii) que permiten “analizar la intersección de fuentes de autoridad territorial, diferentes de la autoridad del Estado nación, con la de los estados” (Agnew y Oslander, 2010: 193).

Respecto a las posibilidades de desarrollo de actividades paradiplomáticas en América Latina, Tapia (2003: 5) señala que “hoy se necesita compatibilizar la Constitución con los cambios producidos por el proceso de globalización en las materias, actores, procedimientos e instrumentos de la política exterior”,

tarea compleja sobre todo en Estados unitarios con una tradición cultural centralista y un régimen político presidencialista (Véliz, 1980). En efecto, todavía la cultura política latinoamericana y particularmente la diplomática adolecen de un marcado hermetismo, opacidad y un secretismo que hace se arroguen los poderes ejecutivos la exclusividad en conducción de la acción exterior de las naciones latinoamericanas (Fuentes, 2007). Esta tendencia estatista se debe a que este último ha sido un actor central en la modernización del continente pues, “el Estado constituía una de las especificidades del perfil sociopolítico de las naciones latinoamericanas” (Rouquié, 1987: 125). Esto debido a que en estos países el Estado, como unidad principal, se dispuso como un actor esencial y sin contrapeso en la modernización de las sociedades.

Si bien en América Latina la toma de decisiones en materia de relaciones exteriores, tradicionalmente esta monopolizada por las cancillerías, sobre todo en regímenes políticos de corte presidencialistas y unitario, cada vez más el sistema diplomático ha aceptado intromisiones siguiendo una tendencia mundial (Riordan, 2005)

En este marco, el surgimiento de la paradiplomacia no estaría ajena al diagnóstico que señala que la sociedad internacional actual está sujeta a “tensiones dialécticas que se producen entre lo viejo y lo nuevo, entre el futuro y el pasado, entre un mundo de Estado que continúa anclado en el viejo dogma de la soberanía nacional y un mundo complejo, global, transnacionalizado e interdependiente” (Del Arenal, 2002: 29), puesto que la paradiplomacia en muchas latitudes no termina de desplegarse pese a estos cambios; es el caso de América Latina en que sus gobiernos actúan en ocasiones de manera soberanista y centralista, lo que lleva a que se nieguen a ceder cuotas de poder ante una sociedad internacional cada vez más mundializada. Sin embargo, en el continente en el ámbito de la política exterior muchas veces prima el instinto de preservación del Gobierno por encima de la defensa de los intereses de la sociedad (Tickner, 2008), lo que lleva a negar estas alternativas, pese a la evidencia empírica creciente de la presencia de territorialidades superpuestas (Agnew y Oslander, 2010).

Así, el surgimiento de nuevos actores locales que han impulsado estrategias paradiplomáticas paralelas a las dinámicas interestatales, requiere el ajuste de la actividad diplomática tradicional hacia esta nueva realidad internacional desde la gestión internacional de los territorios, ajustes que en América Latina encuentran resistencias producto de la preeminencia de la territorialización de la actividad diplomática (Cornago, 2010).

Si la sociedad internacional actual se caracteriza por la incertidumbre en el derrotero de sus procesos y

por una serie de reajustes importantes en el reparto y ubicación del poder y de la legitimidad en el papel de los actores internacionales, “el protagonismo de la paradiplomacia se inscribe dentro de estos procesos de cambio histórico cuya magnitud y calado están afectando no sólo las dinámicas, sino también las estructuras profundas de la economía política mundial moderna” (Ferrero, 2006: 3).

#### **4. Algunas características del desarrollo de actividades paradiplomáticas en Chile**

Respecto al caso chileno, si bien el excesivo centralismo y sensación de abandono de muchas de sus regiones ha incentivado y favorecido la creación de iniciativas que propician la integración con los países vecinos, “desde y entre regiones”, desde finales del XIX y de manera irregular durante todo el siglo XX (Castro, 2005), es a partir de la transición a la democracia, en la década del 90 del siglo pasado, que la paradiplomacia es recogida tímidamente dentro de la política exterior.

La nueva orientación ‘comercialista’ de la política exterior de Chile se relaciona con la diversificación de sus exportaciones hacia los mercados más importantes del mundo (Colacrai y Lorenzini, 2005). Esta tendencia es posible de concretar debido a la estabilidad económica que ostenta el país, que le ha posibilitado emprender iniciativas hacia el exterior con relativo éxito. Se relaciona, además, al modelo de inserción económica internacional promovido por dictadura militar a partir de la implementación reformas económicas neoliberales. Es el caso de una perspectiva pragmática de la política exterior, que se aprecia con el ascenso de los temas comerciales en su agenda. Como es sabido, en la década del 70 el brusco paso de una economía de sustitución de importaciones a una apertura unilateral diversificada, supuso la emergencia de un nuevo actor en la política exterior, constituido por los grupos económicos privados. Éstos “demandaban el establecimiento de una diplomacia más pragmática y eficiente” (Ibidem: 60). Aunque, en este marco se termina por concebir a las regiones como apéndices para esta estrategia, es también una oportunidad para su protagonismo internacional, sobre todo en la dimensión económica.

Con todo, Chile se considera un caso típico de apertura internacional en solitario. Emprende una política exterior comercial polígama, inspirada en regionalismo abierto, pues se diversifica en todos los continentes sin comprometerse en acuerdos preferenciales. Por ello ha firmado hasta la fecha 26 tratados de libre comercio con 64 países.

En este marco, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se crean la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) y Pro-Chile

(iii). La primera surge como respuesta institucional a la creciente internacionalización del país, siendo un organismo central para la negociación e implementación de los acuerdos comerciales (Fuentes, 2007). No obstante, este nuevo impulso de la Cancillería supuso el incremento sustantivo de la dotación de personal de esta unidad, además ha sido favorecida en prebendas en desmedro de los funcionarios de otras direcciones de la misma cartera de Gobierno, generando tensiones internas al interior de la Cancillería (Fuentes, 2007).

Desde esta perspectiva, las regiones deben ajustarse a este credo y emprender actividades paradiplomáticas con un fuerte sello económico en torno a la atracción de inversión extranjera. Así lo señala categóricamente Podestá (2003: 98): “La tecnocracia gubernamental “tiene la mirada puesta en un conjunto de indicadores y no en las especificidades del país, o en las necesidades de las regiones; de esa manera miden la acción del Estado sobre la base de la relación costo beneficio. Además, visualizan las relaciones internacionales en función de la balanza comercial, operan desde el nivel central y privilegian políticas económicas concibiendo el espacio regional en la dimensión exclusivamente económica”.

#### **4.1. La institucionalidad chilena en materia de la inserción internacional de los actores subnacionales**

La existencia de actores paradiplomáticos que emprenden una acción exterior, supone cierto reconocimiento de parte de los actores centrales quienes tradicionalmente, sobre todo en América Latina y especialmente en los estados unitarios, como se ha dicho, monopolizan la acción exterior.

La estructura burocrática encargada de dar viabilidad a las acciones exteriores de las regiones chilenas, consta de la colaboración de dos carteras: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Ambas cumplen funciones de coordinación clave. El primero a través de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y a través de la Comisión de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) (iv). El segundo, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2005).

En noviembre de 2001 entre ambas carteras se firma un protocolo de coordinación. El acuerdo se fundamenta en el consenso respecto a que actualmente el desarrollo de las regiones se logra a través de una creciente inserción internacional a nivel subnacional, toda vez que se aprecia un incremento en la actividad transfronteriza e internacional a nivel regional, las que requieren de apoyo y coordinación con las autoridades centrales, a fin de que en el diseño de la política exterior



de Chile se incorpore la visión estratégica y demandas específicas de las regiones. En este nuevo marco se destacan dentro de las funciones a cumplir las que siguen: las relacionadas con capacitación y apoyo institucional para fortalecer a los cuadros regionales en materia de gestión internacional y el fortalecimiento de capacidades de interacción vinculadas a las esferas estratégicas internacionales, la promoción a nivel regional del conocimiento de los alcances de la política exterior junto a su proyección regional y la vinculación con misiones de Chile en el exterior, y finalmente, procurar que las actividades internacionales a nivel regional se oficien con arreglo a las facultades que a los Gobiernos regionales entrega la ley. Sus resultados han sido bastante dispares entre las distintas regiones del país.

En concreto, la política exterior para las regiones chilenas, se crea a través de la Orden de Servicio N° 145, del 7 de junio del 2000, la que establece la DICORE. Esta última, no obstante, se considera una instancia precaria en competencias y recursos, manteniéndola como una herramienta esencialmente débil. Como plantea Fuentes (2015: 281): “dicha orgánica quedó a cargo de profesionales ajenos al servicio exterior, con una dotación mínima de personal y un presupuesto que incluía sólo los recursos básicos para su funcionamiento”. Estas limitaciones el autor las explica categóricamente a causa de dos variables: la falta de voluntad política y el escaso *aggiornamento* de las ideas en política exterior. Primó “el desconocimiento y falta de interés relativo sobre estas materias producto del atraso teórico, conceptual y práctico de nuestro Estado, así como la ausencia de una voluntad política mayor para impulsar cambios sustantivos (Fuentes, 2012: 281). Además, debe destacarse que para muchos diplomáticos de carrera esta unidad nueva se concibió como una intromisión al normal funcionamiento de un Ministerio de Relaciones Exteriores escasamente modernizado y de persistentes resistencias burocráticas (Fuentes, 2007).

En cuanto al rol de la DIFROL, una de sus funciones más importantes ha sido la puesta en marcha de los Comité de Integración y Frontera (v). Si bien en la práctica los comités de integración operan con la lógica de impulsar macro zonas de desarrollo fronterizo, esta mirada no es reconocida del todo por el Estado central, ya que los entiende todavía organizados alrededor de los pasos limítrofes (Fuentes, 2012). Esta disonancia entre las miradas regionales y centrales de cómo operan los comités ha sido clave en su desarrollo. En éste, como tendencia general, se ha privilegiado la cooperación en materias referidas a cautelar los flujos que cruzan la línea fronteriza (aduanas, cooperación policial, materias fitosanitarias, control migratorio, etc.), en desmedro de la agenda pública referida al desarrollo fronterizo y transfronterizo, pese a algunos avances como veremos en el siguiente apartado.

Por otro lado, si bien en Chile, como en la mayoría de los países del continente, el instrumental jurídico e institucional que permite que los actores subnacionales estén investidos de la facultad de contraer obligaciones en el ámbito internacional es muy limitado, los esfuerzos se complementan con ciertas concesiones a los Gobiernos regionales para desarrollar acciones que han permitido el fortalecimiento de prácticas política-administrativas en materia internacional. En cuanto a las facultades que ostentan los Gobiernos regionales, la Ley n° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, contempla materias reguladas que se refieren fundamentalmente a cooperación internacional y transporte internacional transfronterizo. Aunque son limitadas, la práctica subestatal ha sido más amplia.

Un elemento clave sostiene que las disposiciones comprendidas en dicha ley parten de la base de que las autoridades regionales deben tener facultades en materias propias de las relaciones internacionales, que, aunque enmarcadas en el *ius contrahendi* del presidente de la República y revestidas del carácter de mera aplicación de la norma del Gobierno central, suponen aceptar un indispensable grado de autonomía relativa de dichos órganos. La modalidad utilizada por las regiones chilenas ha sido la suscripción de convenios que establecen acuerdos marco o genéricos entre los Gobiernos regionales o entre una unidad *ad hoc* del poder central y la contraparte extranjera, que lo suscribe (Gallardo, 2007). Con todo, los Gobiernos regionales ejercen acciones que generalmente obedecen a una interpretación flexible de las facultades que poseen en la materia, aunque en ocasiones se entra en contradicción con la lectura más restrictiva que emana de los órganos centrales del gobierno (Ibidem).

A modo de evaluación, a dos décadas de su funcionamiento, puede afirmarse que una de las características de esta nueva estructura en materia internacional subnacional es su baja institucionalización, cuestión que se evidencia en las experiencias dispares de inserción internacional de los actores subnacionales presentes a lo largo del país.

## 5. La proyección transfronteriza de la paradiplomacia chilena: la frontera norte como expresión de identidades locales.

Para problematizar el alcance de esta dimensión de los estudios sobre paradiplomacia, primero que todo se debe reconocer que desde el giro espacial de las ciencias sociales actuales el territorio asume una centralidad epistemológica a partir de concebir y distinguir el espacio local del espacio nacional, así como su proyección más allá del límite fronterizo. Esta distinción permite al investigador adentrarse en el contexto espacial de abajo arriba o *bottom-up*,

considerando la identidad y la diferencia cultural o de lugar, junto con problematizar la conexión de arriba abajo o *top-down* entre Estado y territorio (Agnew y Oslander, 2010).

Por tanto, por expresiones paradiplomáticas transfronterizas, se inscriben dentro de las prácticas de actores locales que se ejercen hacia regiones contiguas de países vecinos. En ellas se expresan, además de sus motivaciones funcionales, sus imaginarios o representaciones espaciales en torno a la franja fronteriza que se proyecta hacia los países con que interactúan. Desde estas expresiones el territorio constituye el germen “del encuentro entre comunidades regionales y entre sociedades nacionales en una específica manera de entablar relaciones internacionales” (Heredia, 2005: 180)

Siguiendo esta tendencia, en todo estudio sobre zonas fronterizas de Estados en construcción o en conflicto diplomático esporádico, debe considerarse “la importancia de los grupos locales como agentes y actores históricos en la formación de identidades y territorios” (Sahlins, 2000: 42). Estos actores históricamente han negociado sus intereses y sentido de pertenencia al lugar con los Estados que los albergan, al asentarse y reproducirse sus identidades en el espacio. Así, la dimensión regional del entramado identitario de las naciones deja en evidencia, entre otras manifestaciones, el quehacer de actores paradiplomáticos que expresan la voluntad histórica de buscar, a través de vínculos internacionales y transfronterizos, oportunidades para el destino de sus regiones periféricas (Sahlins, 2000; González y Ovando, 2011; Ovando y González, 2014). Éstas últimas tienen otra lectura de los conflictos vecinales encausados en las cancillerías y que involucran las fronteras en que se desenvuelven, en tanto que ven en sus alternativas de solución una oportunidad para su alicaido desarrollo y su proyecto futuro. En efecto, en el caso de Tarapacá y Tacna (ver figura n°1) han visto históricamente en la integración física, cooperación energética e integración cultural una oportunidad para su desarrollo, prescindiendo de los ocasionales pleitos diplomáticos que sostienen sus capitales y que afectan las posibilidades de cooperación fronteriza entre ambas sociedades regionales. También aprovechan estas coyunturas para hacer sus propias demandas a las respectivas capitales (González, 2011; Ovando y González, 2014; Ovando, 2017).

Otra clave relevante en la discusión sobre actores paradiplomáticos es la identidad regional: “para que una provincia pueda tener un rol regional o internacional debe consolidar su imagen” (Zeraoui, 2016: 29). En el caso que se aborda, se trata de una identidad local que si bien no es irredentista, pues no se oponen abiertamente a la cultura nacional y al poder central, el abandono que padecen del centro –fenómeno extendido en el continente y que conlleva la construcción de periferias

en las fronteras- las ha llevado a forjar una identidad marcada por una ideología o sentimiento de rechazo ante el abandono y relegación desde las capitales, que genera en ocasiones fricciones con éstas.

### 5.1. Algunas experiencias concretas de paradiplomacia transfronteriza en el norte de Chile

En este marco, como se señaló más arriba, surge el Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile Perú en 1997 (vi), inicialmente Comité de Frontera, como una instancia pública para afrontar problemas comunes a las sociedades regionales que comparten la franja fronteriza que aloja a las ciudades de Tacna y Arica. Así, este comité, al que concurren funcionarios públicos que se desenvuelven a distinta escala de la relación entre ambos países, se crea para resolver las complejidades de la denominada cuestión fronteriza tacno-ariqueña.

En el caso Arica-Tacna, se observa que surgen iniciativas de acercamientos paradiplomáticos entre ambas ciudades y desde la sociedad civil, como el trabajo emprendido por las Juntas de Vecinos Tacno-Ariqueñas por la Integración, el Consejo Binacional de la Juventud Arica-Tacna, al amparo de algunas subcomisiones del Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo (Ovando, 2017). Estas prácticas problematizan y revelan diversas mediaciones institucionales, tanto desde las jerarquías nacionales como desde los actores sociales, que expresan “una visión distinta de la tradicional actividad política-diplomática que han sostenido históricamente autoridades chilenas y peruanas” (Ibidem: 72).

Parte de estas ideas e iniciativas se arraigan en el sentimiento de abandono de parte de las capitales y que sería superado mediante el encuentro, vinculación, asociación, complementariedad y la cooperación económica, claves para sortear su condición marginal (Oddone, 2016: 63). Junto con ello, en la zona transfronteriza en que convergen estas dos ciudades, se argumenta que existe cierta complementariedad económica, social y cultural, lo que ha permitido la intensificación de sus vínculos transfronterizos bajo el alero de la globalización (Dilla, 2018; Dilla y Álvarez, 2019). En efecto, para Keating (2000) la clave de los vínculos transfronterizos, que constituyen una forma de paradiplomacia, se focalizan en el desarrollo económico, promoción de medio ambiente y cultura.

Otras expresiones surgen en el contexto post fallo de la Corte Internacional de La Haya, por la demanda interpuesta por Estado peruano en contra de Chile, debido a la falta de un límite claro de la frontera marítima que divide a ambos. Con ello, la región de Arica Parinacota se vio afectada, entre 2008 y 2014, por otra de las consecuencias de la Guerra del Pacífico. Cabe recordar que esta región fue epicentro de este

conflicto centenario (González, 2004; 2008), por lo que la dinámica transfronteriza habitual entre Tacna y Arica se ve afectada cuando se rememora o cuando surge un litigio diplomático que lo evoque. En este sentido, se destacan las iniciativas inéditas del encuentro de Juntas de Vecinos Tacno-Ariqueñas por la Integración que, en colaboración con la Subcomisión de Género y Desarrollo del Comité de Integración Fronteriza Chile Perú, redactaron el Manifiesto Dirigentes Vecinales Tacna y Arica el 18 de enero del 2014. En éste se exige una política de estado para la integración fronteriza y con una mirada local, en donde además llaman a seguir abriendo espacios de integración (Ovando, 2017). De esta manera, este tipo de organizaciones representan a ciudadanos residentes en barrios hacia un lado y otro de la frontera, quienes trabajan para sortear las expresiones nacionalistas y xenofóbicas asociadas al litigio, que se expresaron con fuerza en diversos medios de comunicación.

Con todo, estas experiencias revelan la importancia que tienen las instancias de gestión fronteriza avaladas por el Estado pese al marco institucional limitado para la paradiplomacia, revelando los ajustes que ha ido asumiendo el sistema diplomático chileno. En éstos, la intromisión de la sociedad civil ha sido clave, así lo sentencia categóricamente Dilla:

*Quando los gobiernos municipales y regionales tienen cuotas significativas de autonomía y vocación transfronteriza, devienen actores destacados de este tipo, pero aquí resulta decisivo el involucramiento de representantes de la sociedad civil. Dos casos usuales en América del Sur son los Comités de Integración y Desarrollo Fronterizos y las Zonas de Integración Fronteriza (Dilla, 2019: 156).*

En esta línea, se visibilizan varios niveles de diálogo diplomático entre distintos interlocutores institucionales, privados y de la sociedad civil que muestran “la determinación que los actores subestatales (...) para la cooperación económica y social en el área fronteriza, a través de distintas iniciativas de paradiplomacia” (Dilla, 2019: 37) y que en definitiva muestran el reclamo de las localidades por el “derecho a jugar sus propias cartas en el medio internacional, desbordando las prácticas institucionales y discursos de la diplomacia tradicional” (Ibidem: 40). En esta perspectiva, entender la paradiplomacia como limitada a la actuación de los agentes gubernamentales subestatales, paralelos a las relaciones exteriores de los Estados, y excluir los actores no estatales ubicados en la escala regional – local parece muy simplista.

## 6. Conclusiones

Una de las consecuencias de la glocalización es la profundización de la descentralización o transferencia de capacidades hacia los entes territoriales. Otra

es la desterritorialización étnica o devolución del poder a los entes más próximos a las comunidades a partir de cierto reconocimiento a las nuevas territorialidades e identidades, permitiendo ambas instancias el desenvolvimiento de actividades paradiplomáticas intensas. No obstante, América del Sur y particularmente Chile ha recogido de manera parcial estas demandas.

Pese a que estas nuevas prácticas paradiplomáticas se inscriben dentro de formas de adaptación a los cambios del entorno político y económico internacional, la tendencia actual desde las prioridades de las políticas exteriores, está signada por la ausencia de una política de desarrollo territorial que acompañe a las entidades locales en el proceso de la nueva inserción, puesto que los territorios se conciben de manera funcional a la política exterior, en el caso de Chile limitada a la diversificación de las exportaciones. Así, la prescindencia de procesos sociales y económicos con lógicas territoriales por parte de la política exterior, sería uno de los principales escollos que afectarían la consolidación de iniciativas de los actores subestatales presentes en Chile. Otro, haría referencia al despliegue de actividades internacionales, paralelas a los contenidos de la política exterior, cuestión que implica la falta de un marco jurídico y político-institucional propicio que de viabilidad y efectividad a estas iniciativas, puesto que la ambigüedad, para el caso chileno, entre desconcentración y descentralización, junto a la discrecionalidad del intendente para expandir o acotar las iniciativas paradiplomáticas, las hace una práctica difícil de consolidarse en el tiempo. También contribuyen las persistentes resistencias burocráticas al interior de la Cancillería a aceptar estas prácticas.

Pese a este escenario poco alentador, poco a poco el Estado chileno se ha ido abriendo a intromisiones a través de ajustes institucionales que aceptan el rol de las sociedades civiles regionales que emprenden actividades paradiplomáticas en las regiones fronterizas del norte del país. Lo que une a estos actores es buscar estrategias de desarrollo en conjunto para sortear el abandono, las asimetrías entre regiones y el sentimiento de rezago de parte de sus autoridades centrales, convirtiéndolo este aspecto subjetivo en estrategia internacional o transfronteriza.

Con ello, se pretende proporcionar una mayor comprensión respecto de los motivos y los resultados de la paradiplomacia, más allá de los aspectos funcionales que destacan las visiones más tradicionales, como es el caso de las motivaciones económicas para emprender estas actividades, destacando en cambio aspectos subjetivos de la relación. De este modo, se pretende proporcionar una mayor comprensión respecto de los motivos y los resultados de estas instancias internacionales, toda vez que esta dimensión identitaria de base territorial es clave para comprender

intercambios societales en contextos transfronterizos que hayan sido epicentro de un conflicto que perdura hasta la fecha, como ocurre en este caso de estudio: el norte de Chile.

## Notas

- i. No se trata de una región que promueva movimientos nacionalistas subestatales, en el contexto de un Estado federal o una estructura descentralizada de autoridad (Paquin, 2004). Ni menos expresiones de protodiplomacia, puesto que en ningún caso el objetivo declarado es la búsqueda de la secesión. Se trata de demandas históricas de relegación por parte del Estado por tratarse de una región periférica.
- ii. Para el caso de Chile ver Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras (González, Rouviere y Ovando, 2008; Cornago, 2016).
- iii. La DIRECON es la encargada de la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios de Chile, promover la internacionalización de las empresas chilenas, la promoción de la imagen país y de la inversión extranjera.
- iv. La DICORE (2016), que coordina la acción exterior de las regiones. La Dirección de Coordinación Regional es responsable de apoyar y coordinar a las regiones y municipios del Chile en la realización de sus proyectos e iniciativas en el ámbito internacional. La DIFROL (2016), Dirección de Fronteras y Límites, crea a mediados de los 90 los Comités de Integración y Frontera, y desde los Gobiernos Regionales en coordinación con la SUBDERE se crean las URAI, Unidades Regionales de Asuntos Internacionales.
- v. Constituye el foro bilateral para el tratamiento de los temas de interés común del área fronteriza y tiene por objeto promover la facilitación y coordinación fronteriza mediante la formulación de recomendaciones para la adopción de medidas que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercaderías a través de la frontera común, así como proyectos de desarrollo fronterizo. Este Comité está integrado por las autoridades e instituciones públicas de asuntos exteriores y de fronteras y representantes de los servicios públicos de control fronterizo o vinculado a la actividad fronteriza, con asistencia de otras entidades públicas e invitados del sector privado. En: <https://difrol.gob.cl/>
- vi. Comité de Integración y Desarrollo Fronterizo Chile- Perú, instancia de cooperación y gestión fronteriza que reúne cada dos años a actores sociales y políticos de las regiones limítrofes de ambos países, conformado por tres comisiones que articulan temas generales: (1) Facilitación Fronteriza, (2) Infraestructura, Transporte y Normas y (3) Integración. Luego se encuentran formadas por

diversas subcomisiones, avocadas al tratamiento de temáticas aduaneras, migratorias, policiales, de turismo, desarrollo económico, transporte de carga y de pasajeros, desarrollo social, entre otros (Pajuelo, 2013).

## Referencias

- AGUIRRE, Iñaki. (2000), "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia?". En ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (Coords.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 203-235.
- AGNEW, John y OSLENDER, Ulrich (2010), "Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina", *Tabula Rasa*, N°13, julio-diciembre, pp. 191-213, Bogotá, Colombia
- CASTRO, Luis (2005), *Regionalismo y desarrollo regional: debate público, proyectos económicos y actores locales (Tarapacá 1880- 1930)*. Viña del Mar, CEIP Ediciones.
- CLEMENTE, Isabel (2018), "Paradiplomacia y relaciones transfronterizas", *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 2, mayo-agosto, pp. 319-331. Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74256883007>
- COLACRAI, Myriam y LORENZINI María Elena (2005), "La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias", *Confines*, vol. 2, n° 1, pp.45-63.
- CORNAGO, Noé (2000), "Diplomacia, Paradiplomacia y redefinición de la Seguridad Mundial: Dimensiones de Conflicto y Cooperación". En ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, p.57.
- (2010), La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción. *La Política Internacional Subnacional En América Latina*. En MAIRA, Luis (Ed.), La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 107-134.
- (2011). Las históricas relaciones entre Tarapacá y Oruro: la frustrada tentativa de integración transfronteriza durante ciclo de expansión del salitre (1864-1928). *Revista de Geografía Norte Grande*, (50), pp. 63-85.
- (2016), "Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera". En CORNAGO, Noé; GONZALEZ, Sergio y OVANDO, Cristian (Eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*, Santiago de Chile, RIL Editores, pp. 17-45.
- DEL ARENAL, Celestino, (2002), "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política". En AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Leioa, UPV/EHU, pp. 17-90.

- DILLA, Haroldo (2018), "Arica entre tres fronteras", *Estudios atacameños*, (57), pp. 221-238. Disponible <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432018005000301>
- DILLA, Haroldo, y ÁLVAREZ, Camila (Comps.) (2019), *La vuelta de todo eso. Economía y sociedad en la frontera chileno/peruana*. Santiago: RIL editores, Universidad Arturo Prat.
- FUENTES, Claudio (2007), "Internacionalización sin 'modernización': el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile", *América Latina Hoy*, vol. 6, n°4, pp. 97-117.
- (2012). "El Pacto: Poder, Constitución y Prácticas políticas en Chile 1990-2010". Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales
- (2015), "Paradiplomacia en los gobiernos de la concertación. Descentralización y política exterior". En: ARTAZA, Mario y ROSS, César (Eds.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración Global*. Santiago, RIL Editores.
- FERRERO, Mariano. (2006). "La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano", *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (11), 5, pp. 5-22.
- GALLARDO, Abel (2007), "Paradiplomacia, la dimensión subnacional de las Relaciones Internacionales" en *Diplomacia*, n° 110, enero-marzo. Santiago de Chile.
- GARCÍA, Viviana (2015), "Territorios fronterizos: Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte", *Estudios internacionales* (Santiago), vol. 47, n° 181, pp. 69-93.
- GONZÁLEZ, Sergio (2004). "Pax castrense en la frontera norte. Una reflexión en torno a la post-guerra del Salitre: el conflicto por Tacna-Arica y Tarapacá. *Universum*, vol. 19, n°1, pp. 28-57. Chile, Universidad de Talca.
- (2006), *Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia, Chile)*, Serie integración social y fronteras. Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- (2008). *La llave y el candado: el conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GONZÁLEZ, Sergio, CORNAGO, Noé, y OVANDO, Cristian (Eds.) (2016), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago, RIL editores.
- GONZÁLEZ, Sergio, ROUVIERE, Laetitia y OVANDO, Cristian. (2008), "De Aymaras en la frontera" a "Aymaras sin fronteras". Los gobiernos locales de la triple-frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la globalización", *Diálogo Andino*, n° 31, pp. 31-46.
- HEREDIA, Edmundo. (2005). "El Cono Sur, una región en el mundo". En LACOSTE, Pablo (Ed.), *Argentina, Chile y sus Vecinos, Tomo II*. Mendoza, Argentina: Caviar Bleu, pp. 167-189.
- HERNÁNDEZ, Aurora y RAMÍREZ, Juan Carlos (2018), Límites, fronteras, cooperación y agendas locales de desarrollo: El caso de América Central. En ODDONE, Nahuel y RAMOS, José María (Eds.), *Integración y paradiplomacia transfronteriza: Experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia*. Tomo I. México, El Colegio de la Frontera Norte y Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (2002), *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*. Oxford, U.K., Oxford Universit Press.
- JESSOP, Bob (2004), "La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas", *EURE (Santiago)*, 30 (89), mayo, pp. 25-41.
- JUSTE, Stella (2017), "La condición de doble periferia en unidades subestatales", *Interações (Campo Grande)*, vol.18, n° 4, pp.169-184.
- KEATING, Michael (2000), "Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias". En ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (Eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.
- KEOHANE, Robert O. (2005), *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- LACOSTE, Pablo (2003), "Actores no estatales de frontera y relaciones internacionales: el caso de los andes centrales argentino chilenos", *Revista Estudios Transfronterizos*, 1 (1), pp. 77-130.
- ODDONE, Nahuel (2016), "La Paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina", *Revista Relaciones Internacionales*, 89 (2), pp. 47-81.
- ODDONE, Nahuel y RAMOS, José María (Eds.), *Integración y paradiplomacia transfronteriza: Experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia*. Tomo I. México, El Colegio de la Frontera Norte y Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- OVANDO, Cristian (2017), "Tacna y Arica en el marco del fallo de La Haya: algunas expresiones de integración desde la paradiplomacia y la sociedad civil". En Milet, Paz (Ed.) *Desafíos en la relación Chile Perú*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e Instituto de Estudios Internacionales de la Ponticia Universidad Católica del Perú, pp.63-76.
- OVANDO, Cristian y GONZÁLEZ, Sergio (2014), "La relación bilateral chileno-boliviana a partir de las demandas tarapaqueñas: aproximación teórica desde la paradiplomacia como heterología", *Estudios Internacionales (Santiago)*, 46 (177), pp. 35-64.

- (2018), "La dimensión identitaria de las expresiones paradiplomáticas entre Bolivia y Chile: una lectura desde dos otredades", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n° 35, pp. 45-62.
- PAQUIN, Stéphane (2004), *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- PODESTÁ, Juan (2003), *La invención de Tarapacá. Estado y desarrollo regional en Chile*. Iquique, Ediciones Campus.
- RAMÍREZ, Socorro (2005), "Las Zonas Integración Fronteriza (ZIF): avances y retrocesos", *Aldea Mundo*, Año 10, No. 18, pp. 7-19.
- RHI-SAUSI, José Luis (2008), "La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama", *Revista OI DLES*, vol., 1 n° 3.
- RIORDAN, Shaun (2005), *Adiós a la diplomacia*. Madrid, Siglo XXI de España.
- ROBERTSON, Roland (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture* (Vol. 16). Thousand Oaks, CA, USA, Sage Publications Ltd.
- RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio (2006), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. Chiapas, México, Cámara de Diputados, LIX legislatura.
- ROUQUIÉ, Alain (1987), *Amérique Latine. Introduction à l'Extrême Occident*. Paris, Éditorial du Seuil.
- SAHLINS, Peter (2000), "Repensando 'Boundaries'". En Grimson, A. (Comp.), *Fronteras, Naciones e Identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires, CICCUS, La Crujía, pp. 41-74.
- SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco J. (2015), "Comunidad Andina: ¿puede hablarse de una política regional?", *Aldea Mundo*, Año 20, N° 40, julio-diciembre (2), pp. 85-96.
- SÁNCHEZ, Rigoberto (2016) "La acción internacional de Jorge Soria Quiroga, alcalde de la Municipalidad de Iquique. Paradiplomacia e imaginación geográfica, 1965-2015". En GONZÁLEZ, Sergio, OVANDO, Cristian y BRETÓN, Ingrid (Eds.), *Del Hito a la Apacheta. Bolivia-Chile: otra lectura de cien años de historia transfronteriza (1904-2004)*. Santiago de Chile: RIL Editores, pp 251-276.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO-CHILE (2005), *Protocolo de acuerdo de coordinación y de colaboración entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, Ministerio del Interior*, Departamento de Asuntos Internacionales, Protocolos y Acuerdos. Disponible: [http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68383\\_recurso\\_1.doc](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/articles-68383_recurso_1.doc).
- SWYNGEDOUW, Eryk (1992), "The Mammon quest: 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", *Cities and Regions in the New Europe*, pp. 39-67.
- TAPIA, Jorge (2003), "Descentralización, diplomacia y paradiplomacia en la época de la globalización", *Estudios Fronterizos*, N° 1, INTE, UNAP, Chile, pp. 25-47.
- VÉLIZ, Claudio (1980), *The centralist tradition of Latin America*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- ZERAOUI, Zidane (2016), "Para entender la paradiplomacia", *Desafíos*, 28 (1), pp. 15-34.

\* Cristian Ovando Santana

Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco  
Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Chile  
Correo-e: covandosantana6@gmail.com

\*\* Diego Riquelme Gómez

Antropólogo, Universidad Alberto Hurtado  
Estudiante Magíster en Relaciones Internacionales y Estudios Transfronterizos,  
Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat. Chile  
Correo-e: [diegoriquelmegomez@gmail.com](mailto:diegoriquelmegomez@gmail.com)

Fecha de recepción: mayo 2019.  
Fecha de aprobación: julio 2019.

## LA INTERNACIONALIZACIÓN, UN COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO SUBNACIONAL. UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN PARA EL CASO ARGENTINO

JAVIER DÍAZ BAY\*

### Resumen

*En Latinoamérica muchas de las responsabilidades inherentes al desarrollo se han trasladado al nivel subnacional. Las relaciones económicas internacionales forman parte importante del comportamiento actual de muchos Gobiernos regionales. Cuando un espacio subnacional es más cerrado al mundo que otros se evidencia un menor desarrollo en comparación con el resto de su país, por lo tanto gestiones diferenciales en internacionalización explicarían diferentes trayectorias económicas. El análisis de las posibles dimensiones de un comportamiento estratégico de los Gobiernos no centrales en conjunto con la internacionalización de un espacio subnacional será el hilo conductor del presente trabajo. El objetivo será proponer un índice para medir la internacionalización como parte de un comportamiento estratégico y postular su posible impacto en indicadores de desarrollo centrándonos, para ello, en el análisis de Argentina en 2015.*

**Palabras clave:** estrategia, Gobiernos subnacionales, paradiplomacia, índices compuestos.

*Internationalization, a sub-national strategic behavior. A measurement proposal for Argentina*

#### Abstract

*In Latin America, many of the development responsibilities have been transferred to sub-national level. International economic relations are an important part of the current behavior of many regional governments. When a sub-national space is more closed to the world than others, it's verified a less development compared to the rest of the country, therefore differential policies in internationalization would explain different economic path. The analysis of the possible dimensions of a strategic behavior applied together a sub-national internationalization will be the key issue of this work. The objective will be to propose an index to measure internationalization as part of a strategic behavior and analyze its possible impact on development indicators focusing on the analysis of Argentina in 2015.*

**Keywords:** Strategy, Subnational Governments, Paradiplomacy. Composite indicators.

*Internationalisation, un comportement stratégique infranational. Une proposition de mesure pour le cas de l'Argentine*

#### Résumé

*En Amérique latine, nombreux responsabilités de développement ont été transférées au niveau infranational. Les relations économiques internationales constituent une partie importante des comportement actuelles de nombreux gouvernements régionaux. Quand un espace infranational est plus fermé au monde que d'autres, il a démontré un développement moins significatif que le reste du pays; par conséquent, des actions différentes en matière d'internationalisation expliqueraient une trajectoire économique différente. L'analyse des dimensions possibles d'un comportement stratégique des gouvernements non centraux avec l'internationalisation d'un espace sous-national sera la question clé de ce travail. L'objectif sera de proposer un indice permettant de mesurer l'internationalisation dans le cadre d'un comportement stratégique et d'analyser son impact éventuel sur les indicateurs de développement, en se concentrant sur l'analyse de l'Argentine en 2015.*

**Mots-clés:** stratégie, gouvernements infranationaux, paradiplomatie, indices composites.

## Introducción

Los Gobiernos subnacionales son organizaciones complejas que operan en entornos turbulentos. Existe una obligación *in crescendo* de anticiparse a las necesidades de los ciudadanos, para identificar y reaccionar a problemas sociales, territoriales, económicos y ambientales cada vez más complejos (Worrall, Collinge y Bill, 1998; Berreta y Kaufmann, 2011). Los Gobiernos no centrales operan en un entorno que exige responder a expectativas y deseos de los ciudadanos utilizando con eficacia y eficiencia los escasos recursos bajo la atenta mirada de una ciudadanía organizada y crítica. En este contexto, el accionar de un Gobierno subnacional consolidado, constituye un comportamiento que puede explicar las diferencias entre regiones subnacionales al interior de un mismo país, tal como advierten Díaz, Heinelt y Zimmermann en diferentes trabajos (Díaz, 2016; Heinelt y Zimmermann, 2011).

Un ámbito en el cuál ese Comportamiento Diferenciado Subnacional puede tener lugar es el relacionamiento del espacio subnacional con el resto del mundo. En un ámbito de creciente interdependencia global y un crecimiento no convergente entre las regiones de un mismo país, las relaciones económicas internacionales de Gobiernos subnacionales, empiezan a ser analizadas y practicadas como una estrategia válida de promoción del desarrollo económico (Trebucq, 2015). En este contexto, se puede apreciar que los Gobiernos subnacionales se convierten en actores políticos y económicos más complejos, de ahí la relación tan estrecha entre lo interno y externo al momento de crear redes donde:

*el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las instituciones y normas internacionales por otra, puedan promover la cooperación internacional así como la prosperidad económica (Ayala Cordero, 2014).*

Es, en este marco, donde el comportamiento subnacional incorpora elementos paradiplomáticos orientados al accionar económico, entendiendo por tales a las iniciativas, actividades y programas llevados a cabo por Gobiernos subnacionales con una dimensión internacional y orientados principalmente a obtener ganancias económicas, en particular la promoción de exportaciones, la atracción de inversión y financiamiento internacional, tal como conceptualiza Bueno (2012).

Este comportamiento económico subnacional, del cual pretendemos demostrar que la adopción de iniciativas paradiplomáticas es un elemento importante, también debe ser estratégico, es decir, pensado como una conducción a largo plazo. La necesidad de pensar estas acciones en el marco de una metodología para la

toma decisiones en contextos de incertidumbre (Cal, Grunschlager, Di Tella, y Leal, 2012) está justificada por el hecho de que, para un verdadero ejercicio paradiplomático es necesario contar con identidad regional y la misma no debe ser entendida como un activo preexistente en un territorio, sino el resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores y un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes (Albuquerque Llorens, 2004). Este ejercicio es dialéctico, y por ende, propio del ámbito de la estrategia.

Cuando un espacio subnacional es, de modo significativo, menos desarrollado en comparación con el resto de su país, las gestiones subnacionales diferenciales explicarían trayectorias económicas diversas (Carmona, 2006). En este caso, el método comparativo subnacional tal como lo denomina Snyder, en oposición al nacional más habitual de los *mainstreams* académicos, podrían explicar fehacientemente el diagnóstico inicial y la dispersión de las trayectorias (Snyder, 2001). Si asumimos la pertinencia del análisis subnación-subnación en vez del país-país habitual, deberemos también enfocarnos en los factores diferenciales de un comportamiento estratégico subnacional y, dentro de él, en los aspectos paradiplomáticos que son el eje del presente trabajo.

Por todo lo mencionado anteriormente, podemos imaginar un constructo al que denominaremos Comportamiento Estratégico Subnacional y asumiremos que dentro de una estrategia tendiente a superar las enormes brechas de desarrollo que se verifican al interior de las regiones de un mismo país, es necesario incorporar los elementos propios de una acción paradiplomática económica. Será importante preguntarse entonces: ¿cómo cuantificar dicho posicionamiento diferenciado de los Gobiernos no centrales en paradiplomacia?, ¿qué factores podrían ofrecer una explicación para el desempeño diferencial de los Gobiernos subnacionales en paradiplomacia?

Llegados a este punto es importante reconocer que, tal como manifiestan Mondéjar-Jiménez y Vargas-Vargas, (2008), en el análisis coyuntural regional (subnacional) se pueden distinguir tres niveles de actuación para valorar e interpretar correctamente los datos estadísticos: 1) Análisis a través de indicadores simples, 2) Análisis a través de indicadores sintéticos, y 3) Estimación de la contabilidad trimestral regional.

Dadas estas posibilidades y en virtud de las ventajas que analizaremos en los siguientes apartados, intentaremos aquí la postulación de un indicador sintético para analizar el comportamiento estratégico subnacional con el comportamiento paradiplomático como uno de sus ejes fundamentales. El objetivo será proponer un índice para medir la internacionalización



como parte de un comportamiento estratégico de los territorios y postular su posible impacto en indicadores de desarrollo centrándonos, para ello, en el análisis del caso argentino en 2015.

### **El marco de la paradiplomacia como parte de un comportamiento estratégico para el desarrollo**

Las condiciones de posibilidad de existencia de un comportamiento estratégico subnacional, requieren la asunción de un marco nación-subnación que habilite o al menos no impida, la gestión autónoma de tópicos del desarrollo. En estados federales donde existen unidades subnacionales que se constituyen en unidades cívicas que pueden tener sus propias instituciones y tradiciones, como reflexiona Behrend (2011), puede haber cierta variación en las prácticas políticas de una serie importante de tópicos, entre ellas el desarrollo y las prácticas paradiplomáticas. Descubrir su trazabilidad para detectar la posibilidad de comportamientos diferenciados, será el eje del presente apartado.

A los efectos de la presente investigación denominaremos Gobiernos subnacionales a aquellos situados por debajo de las entidades nacionales. En el caso seleccionado para el presente análisis, las provincias argentinas, nos enfocaremos en Gobiernos subnacionales intermedios. La Constitución de la Nación Argentina consagra en sus primeros artículos la conformación de la nación como una federación de provincias, de hecho, el Título Segundo, De los Gobiernos de Provincia, está dedicado íntegramente, al decir de Sartori (2003), a la ingeniería constitucional para los estados subnacionales intermedios argentinos.

Las provincias, tal como indica la Constitución conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y cabe preguntarse cuánta autonomía permite esta frase al pensar un comportamiento autónomo que, en pos del desarrollo, se permita interactuar activamente con el extranjero. Respecto al caso particular de la gestión internacional de los Gobiernos subnacionales intermedios en Argentina, la Constitución Nacional en su reforma de 1994 habilita en cierto modo la gestión internacional, según Zubelzú (2004) les reconoce la potestad de realizar gestión internacional cuando establece en su artículo 124:

*Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional.*

Una vez que dentro de lo posible para las provincias está la gestión (autogestión) de su propio desarrollo y que pueden incluso recurrir a la relación con el exterior dentro de un marco institucional/legal, necesitaremos pensar que ese comportamiento en pos del desarrollo y paradiplomático puede presentar un desempeño diferenciado y esto se puede explicar por diferentes estrategias y condiciones que, a su vez, provocarán respuestas desde otras entidades subnacionales o incluso, desde la propia nación. Es en este punto, donde el conflicto se hace presente y requiere conducción estratégica.

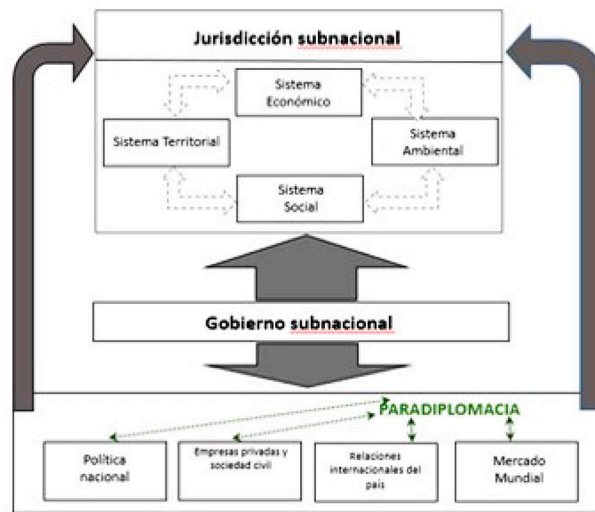
Entonces, al momento de plantear un marco teórico general para pensar una entidad subnacional susceptible de actuar estratégicamente debemos observar a un país, no como a un ente monolítico que se relaciona de manera unificada con otros entes de su mismo nivel, sino que hayamos un sistema de estructuras jerárquicamente interdependientes que se introducen en un proceso de interrelaciones, ya sea directa o indirectamente, cuyas propiedades no pueden atribuirse a la suma de las partes componentes sino al resultado que esas interacciones generan. La teoría general de sistemas (Díaz Bay, García, y Benítez, 2009) se constituye como una herramienta teórica útil para dotar de perspectiva a la gestión subnacional y delimitar entre quienes se pueden desarrollar los potenciales conflictos.

En la siguiente figura podemos observar cómo planteamos la estructura de una jurisdicción a nivel subnacional intermedia y cómo se interactúa con los aspectos externos que afectan directamente al sistema subnacional. Es importante destacar que al sistema subnacional son tan externos su propio Gobierno nacional como otros Gobiernos subnacionales / nacionales extranjeros actuando en un marco paradiplomático.

El Gobierno subnacional pensado como instrumento de la autonomía e identidad local y como proveedor de bienestar, tal los posibles roles abordados por Nylehn (1996), y habilitado a tal fin por el artículo 124 de la Constitución, puede recurrir a estrategias de internacionalización para cumplir dichas funciones. Sin embargo, la entidad subnacional no ejerce por sí sólo un control total sobre su territorio o sobre las acciones que emprenda en pos de la internacionalización. Está sujeta a interacciones con el entorno, tal como nos permite ver un marco sistémico para entender ese comportamiento.

El Estado nacional va a intervenir e imponer demandas, ofrecer o restringir los fondos y puede bloquear comportamientos estratégicos en pos del desarrollo. Los otros Gobiernos subnacionales intermedios también lo harán tanto entre sí como en relación a la Nación. Sin embargo, de la forma y el éxito o no de estas relaciones va a depender en gran

Figura 1. Visión sistémica de una jurisdicción subnacional



Fuente: elaboración propia.

medida el desarrollo del territorio en cuestión (Nylehn, 1996).

En este sentido, adaptando lo propuesto por Alcayaga y por Frischknecht y otros, podemos plantear e imaginar el juego estratégico en relación al desarrollo subnacional y el comportamiento estratégico en base a lo propuesto en la Figura 2 (Alcayaga, 2015; Frischknecht, Lanzarini, Alonso, Moya Latrubesse, y Hernandez Otaño, 1994). La paradiplomacia económica, como tal, sería parte de la política, es decir, parte integrante del comportamiento estratégico subnacional.

En este sentido, la búsqueda y promoción del desarrollo para cada territorio y la utilización de la paradiplomacia como un componente de la estrategia delinearán un conflicto. En el análisis que estamos desarrollando, los gobiernos subnacionales constituyen los actores, entendiendo como tales a una unidad decisoria capaz de asumir un número de posiciones sin perder su identidad, capaz de modificar la situación y de tener voluntad (Alcayaga, 2015). Dado que en la teoría estratégica el conflicto requiere por lo menos dos actores (Cal, Grunschlager, Di Tella y Leal, 2012), el caso de Argentina estará delineado imaginando el conflicto entre cada una de las provincias, contra las otras provincias y entre cada una con Estado nación.

Entonces, como fuimos delimitando en el presente apartado, hay un marco dentro de nuestra ingeniería constitucional que habilita a los gobiernos subnacionales intermedios de Argentina a actuar en pos de su propio desarrollo con comportamientos diferenciados, la sola presencia de este comportamiento va configurando un conflicto que refuerza la idea de la necesidad de que este accionar subnacional sea estratégico. La paradiplomacia y su desempeño dentro

de un comportamiento deben poder ser cuantificados para medir su impacto. El próximo paso será entonces, enmarcar la paradiplomacia diferenciada dentro de otros comportamientos para el desarrollo, para generar un instrumento de medición que pueda dar cuenta de su impacto individual y colectivamente. Esto será para nosotros la propuesta de un Índice de Comportamiento Estratégico Subnacional, con la paradiplomacia como una de sus fuentes.

### Las dimensiones del Comportamiento Estratégico Subnacional

Dado el propósito central que asumimos llevan a cabo los actores subnacionales: la promoción del desarrollo en su territorio, el comportamiento estratégico que adopten puede abarcar varias dimensiones relacionadas al mismo. De hecho, en una dimensión que podemos denominar internacionalización, la intervención de los Gobiernos subnacionales en la escena internacional –la paradiplomacia- representa en sí una decisión y puede representar un elemento de conflicto adicional a otras situaciones de voluntades opuestas en el ejercicio dialéctico nación-provincias o provincias-provincias en el caso particular de Argentina.

En este sentido, cuando destacamos como preguntas centrales ¿cómo cuantificar el posicionamiento diferenciado de los Gobiernos no centrales en paradiplomacia? y ¿qué factores explican el desempeño diferencial de los Gobiernos subnacionales en paradiplomacia y su impacto en el desarrollo?, estamos realizando preguntas que deben ser entendidas en el marco sistémico que planteamos para el accionar de los Gobiernos subnacionales (Figura 1) y es en ese juego

Figura 2. Juego estratégico aplicado a la búsqueda del desarrollo en entidades subnacionales



Fuente: Elaboración propia en base a Alcayaga (2015).

estratégico donde el accionar recibe una respuesta de otros actores y el resultado final es la combinación del comportamiento sumado a la respuesta recibida de otros actores para alcanzar una situación (llamada S'-2) que no resulta necesariamente la que nosotros pretendíamos alcanzar con nuestro comportamiento (S-2) (Figura 2). La medición del punto de llegada (situación S'-2) a partir del comportamiento evidenciado es uno de nuestros principales objetivos pero para ello hay que definir las situaciones que pueden llevarnos hasta allí, porque deben ser parte de la mensura de este comportamiento.

Yendo en este sentido, la primera asunción importante que debemos hacer es el punto de partida de la entidad subnacional. Dada la verificación de una situación de desigualdades regionales profundas, donde en Argentina se verifica que la provincia más pobre tiene un PIB per cápita 8 veces menor que la provincia más rica (Carmona, 2006) cualquier comportamiento estratégico estará fuertemente condicionado por la posición en ese ranking. Será entonces necesario hacer un ranking del territorio subnacional y su actividad económica a los efectos de situar el punto de partida de su comportamiento y la posible evolución de su trayectoria. La búsqueda de esta medición constituirá para nosotros el entorno económico productivo. Un buen entorno económico productivo estará, probablemente, en la clave del éxito de cualquier actividad paradiplomática. El sistema exterior buscará partenariado con regiones subnacionales dinámicas y esto es causa y consecuencia a la vez de la intensidad de las actividades de relacionamiento internacional.

En un segundo lugar, la capacidad de relacionarse con el exterior requiere, a su vez, de una capacidad

institucional y económica. Una vez resuelta la cuestión de la posibilidad de existencia, habilitado por nuestro artículo 124 (Zubelzú, 2008), la capacidad económica adquiere una relevancia trascendente. Tan pronto como exista una capacidad financiera –un *wallet power-diferencial*, ésta ejercerá presión sobre el crecimiento económico de los territorios condicionando las acciones en pos del desarrollo, entre ellas la vinculación con el exterior (Piffano, 2007). Dentro de este marco, es evidente que este poder de billetera condiciona la política de desarrollo de los Gobiernos subnacionales, determinando diferentes capacidades de crecimiento económico autosustentado, así como también la correcta ejecución de las funciones que influyen sobre el nivel de desarrollo económico, llegando incluso a la estructura del sistema democrático, tal como puntualizan Gervasoni (2011), Giraudy (2011) y McMann (2016). La medición de este aspecto, es lo que constituirá nuestro segundo eje del comportamiento subnacional y lo denominaremos comportamiento fiscal subnacional.

En un tercer aspecto, hay que destacar las características de esa dialéctica nación-subnación: si bien algunas de las prácticas de este comportamiento subnacional puede inducir a la competencia entre la entidad subnacional y su Gobierno federal, en general, y pensando en la supervivencia y cohesión de dicha federación, es esperable que el marco relacional entre una provincia argentina y la nación sea cooperativa antes que competitiva. Suponiendo en el mejor de los casos que el vínculo es estrictamente cooperativo también es de esperarse que la intensidad de esa cooperación no sea igual para todas las entidades subnacionales al interior de dicha federación. Tal

como puntualiza Abal Medina (2009) en referencia al caso argentino: una revisión crítica sobre la experiencia acaecida en los últimos 25 años contribuye a poner en tela de juicio no a la descentralización en sí misma, sino más bien al modo en que se han establecido las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno.

Continuando con el hilo desarrollado anteriormente a partir de nuestro propósito general, es interesante pensar como dimensión del Comportamiento Estratégico Subnacional y en base a la capacidad para realizar acciones paradiplomáticas, la intensidad del vínculo nación-provincias centrándonos en los recursos adicionales que el Estado-nación puede transferir a las provincias por encima de lo estrictamente obligatorio (en la legislación argentina, las transferencias obligatorias se denominan coparticipación de impuestos). Entonces, la tercera dimensión intentará captar la intensidad, pensada en términos positivos, del vínculo Nación-provincias en relación a los aportes voluntarios o transferencias que la nación haga a la provincia en cuestión al margen de lo obligatorio. Podemos asumir que el comportamiento subnacional diferenciado está en la capacidad de la provincia de lograr un mayor acercamiento al Estado-nación para financiar programas por fuera de su presupuesto. Cualquier relacionamiento con el exterior, ingresa en esta categoría y una ayuda económica desde la federación es un elemento clave en la sustentabilidad de los programas de internacionalización en el largo plazo.

En una apreciación posterior, cualquier comportamiento subnacional está condicionado por el nivel de institucionalidad. Cualquier medición de la institucionalidad subnacional presenta no pocos problemas metodológicos pero, pensando en una secuencia lógica, cualquier comportamiento subnacional está precedido por el marco institucional y el efecto ulterior estará condicionado por este mismo, con lo cuál debe ser un comportante del comportamiento estratégico subnacional.

Finalmente, estas cuatro dimensiones más la acción paradiplomática configuran comportamientos diferenciales con impactos disímiles en el desarrollo que es lo que buscamos medir a través de nuestro índice. Ejemplificando: si mi entorno económico productivo está por encima de la media y eso se suma a un buen manejo de recursos fiscales, en un marco de buena relación con el Gobierno nacional que se traduce en más fondos y eso se enmarca en una institucionalidad aceptable, la acción paradiplomática de ese Gobierno no central tendrá un efecto mayor que la provocada por una situación más endeble en los anteriores comportamientos. Por lo cual se genera, tal como advertimos cuando introducimos la palabra estratégico en nuestra propuesta, una situación de competencia entre las unidades subnacionales. Podemos, por ejemplo, concebir un espacio donde las acciones de

internacionalización de la provincia de San Juan en pos de su integración con Coquimbo, analizadas por Álvarez (2016), representen un conflicto en relación a la integración de la provincia de Mendoza con la Región Metropolitana de Santiago (Chile) o, donde la estrategia de internacionalización de San Juan se enfrente a propósitos nacionales. En nuestra propuesta, el impacto final de dichas acciones no puede desvincularse del comportamiento evidenciado en las otras dimensiones.

A los efectos de poder medir estos comportamientos y ponderar las acciones de internacionalización en un marco más amplio, suponiendo una competencia inter entidades subnacionales, es que buscamos generar una herramienta analítica. Así las cosas, deberemos poder cuantificar estas dimensiones estableciendo las variables e indicadores que darán cuenta de las mismas formando parte del Índice de Comportamiento Estratégico Subnacional (ISCES) que proponemos.

### **Comportamiento Estratégico Subnacional, una propuesta de medición**

El Índice Sintético de Comportamiento Estratégico Subnacional se construye a los efectos de exponer una metodología y obtener una estimación preliminar del impacto de lo que denominamos Comportamiento Estratégico Subnacional en otras variables del desarrollo. Una vez delimitadas las dimensiones que, creemos, deben formar parte de este comportamiento estratégico, es necesario transformarlas en herramientas analíticas y para ello será necesario construir un índice sintético.

Durante los últimos años los indicadores sintéticos se han configurado como uno de los instrumentos de medición analítica más utilizados en la práctica en multitud de campos de la realidad social (Blancas Peral, Contreras Rubio y Ramírez Hurtado, 2011). Tal como advierte la CEPAL según Soto y Schuschny (2009), los indicadores compuestos o sintéticos que resumen la información contenida en los sistemas de indicadores, han ganado un creciente interés como una herramienta eficaz que contribuye a la formulación y el análisis de políticas públicas así como a su evaluación y comunicación.

Son múltiples las razones que justifican el uso de indicadores sintéticos. Una de las esgrimidas es su capacidad para facilitar la interpretación de la información por parte de los usuarios (Blancas Peral et al., 2011). Además, otra de las razones principales es que el uso de este tipo de indicadores facilita la interpretación de los escenarios que deben considerar los tomadores de decisiones y que son una herramienta de suma utilidad para evaluar el desempeño de los espacios subnacionales mediante ejercicios de comparación. En términos técnicos, un indicador se

define como una función de una o más variables, que conjuntamente miden una característica o atributo de los individuos en estudio (Soto y Schuschny, 2009), en nuestro caso, las dimensiones del comportamiento estratégico y la actividad paradiplomática ponderada. A la propuesta de indicador que hacemos aquí la denominamos sintético porque se construye como función de dos o más variables, que miden características multidimensionales.

El procedimiento de agregación de información para la construcción de indicadores sintéticos supone, implícitamente, la ejecución de un conjunto de acciones por parte del analista. Para la formulación de un indicador sintético el analista debe adoptar una serie de decisiones subjetivas que pueden determinar en cierta medida los resultados obtenidos. La elección de los indicadores de partida, la forma de agruparlos, el uso o no de un método de normalización de los datos, la elección de dicho método o la elección del esquema de ponderaciones constituyen aspectos subjetivos aportados por el analista (Blancas Peral et al., 2011) que sin embargo requieren un trabajo metodológico previo.

En este sentido, siguiendo la metodología de construcción del Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (ISDP) y la del Índice de Desarrollo Territorial para Andalucía (IDTA) desarrollada por Pedregal Mateos, Torres Gutiérrez y Zoido Naranjo (2006) y PNUD Argentina (2017), podemos plantear el siguiente esquema de las dimensiones y variables de nuestro ISCES, que intenta establecer variables cuantitativas en cada una de las dimensiones planteadas en el apartado anterior a los efectos de generar la comparabilidad.

Algo importante para aclarar es que se utilizará como *proxy* de la dimensión Institucionalidad Subnacional al concepto Democracia Subnacional. Se recurrió a él después de una extensa búsqueda bibliográfica para tratar de captar mediante algún número el fenómeno multidimensional del contexto institucional subnacional, postulado como necesario por Pepinsky y Wihardja (2011). Las variables utilizadas son réplica del propuesto por Gervasoni en su texto Una teoría rentística de los gobiernos subnacionales, complementado con el excelente trabajo recopilador en materia de indicadores de democracia subnacional que aparecen en el texto de McMann Measuring Subnational Democracy (Gervasoni, 2011; McMann, 2016).

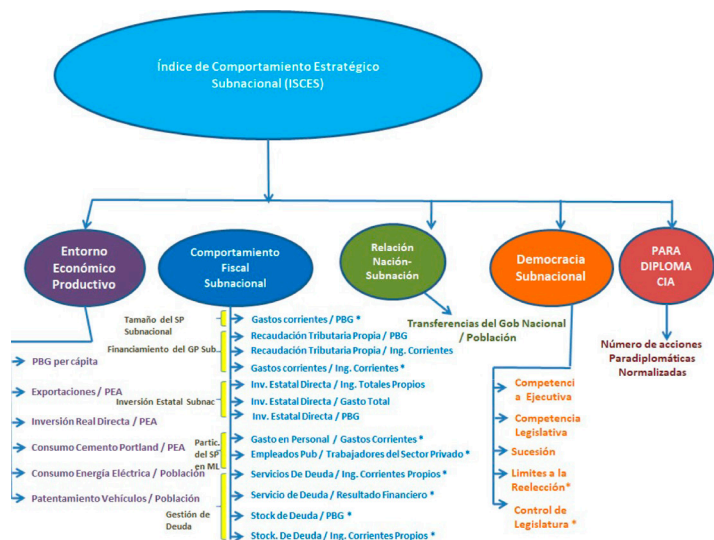
En este caso, el indicador sintético ya planteado con sus variables, respondería a la siguiente forma funcional:

$$ISCES_i = w. EP_{i1} + w. CF_{i1} + w. NS_{i1} + w. DS_{i1} + w. PD_{i1}$$

$$ISCES_i = w. EP_{i1} + w. CF_{i1} + w. NS_{i1} + w. DS_{i1} + w. PD_{i1}$$

Una vez definidas las variables componentes del ISCES, deben resolverse dos cuestiones adicionales: la comparabilidad entre las variables y su forma de agregación en un único índice. Las variables que componen el ISCES están medidas en unidades diversas: algunas en pesos, otras en MGW per cápita, otras en unidades. Para hacerlas comparables se aplica un método de normalización. De los métodos de normalización desarrollados y en virtud de su uso en indicadores similares al postulado aquí utilizaremos el método de Min-Max para normalizar nuestras variables (Asociación de Analistas Económicos de Andalucía, 1997; D'Jorge, Cohan, Henderson y Sagua, 2007; PNUD Argentina, 2017) gracias al cual cada una

Figura 3. Esquema de dimensiones y variables del ISCES



Fuente: elaboración propia.(i)

de nuestras variables pasa a tomar valores entre 0 y 1. Este método, por ejemplo, es equivalente al utilizado por Naciones Unidas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano (PNUD Argentina, 2017).

A los efectos de la normalización restaremos del valor observado un valor mínimo de la variable, y luego dividiremos el resultado por la diferencia entre un valor máximo y un valor mínimo. Una vez cumplido el paso de la normalización, es necesario decidir cómo ponderar y agregar las variables. El siguiente paso consiste, entonces, en establecer cómo agregar las cinco dimensiones, es decir, determinar cómo pasar de las dimensiones de entorno económico y productivo (EP), comportamiento fiscal subnacional (CF), relación nación-subnación (NS), democracia subnacional (DS) y Paradiplomacia (PD) a un único índice. La forma más sencilla de efectuar la agregación sería computar su promedio simple. Dado que en nuestra construcción del concepto Comportamiento Estratégico Subnacional no establecimos ninguna prioridad entre las cinco grandes dimensiones del comportamiento estratégico, resultaría natural darle a cada dimensión la misma ponderación, es decir, 1/5. Al respecto, la bibliografía destaca la importancia de basarse en un criterio *ad hoc*, donde es el investigador quien fija a priori la preeminencia que tiene cada uno de los indicadores para la elaboración del indicador sintético, en función de la importancia que tengan las distintas dimensiones en relación con el indicador de referencia (Mondéjar-Jiménez y Vargas-Vargas, 2008)

Sin embargo, esta forma de computarlo dejaría de lado una característica importante que pretendemos del concepto de Comportamiento Estratégico Subnacional que es su carácter balanceado. Es decir, que las cinco dimensiones deben desarrollarse armónicamente sin que una prepondere sobre la otra. Esto no se verificaría si se produjese una mejora importante en la dimensión de entorno económico productivo mientras que a la vez se diera una desmejora de igual magnitud de la dimensión paradiplomacia, esto nos llevaría al engaño de suponer que mientras que mejoré mi entorno productivo eso puede compensar la baja intensidad de mis relaciones con el exterior. No deseamos que esto sea así porque los comportamientos los suponemos sinérgicos entre sí.

Como podemos observar a través del ejemplo anterior, cuando la variación en los distintos componentes sea similar pero con diferente signo, es decir, que la variación neta sea igual a 0, el ISCES no se vería afectado por estas fluctuaciones. Es por eso que aplicar un promedio geométrico en lugar de uno simple nos permitiría reflejar consistentemente los cambios y aplicar esta herramienta en la toma de decisiones. En el promedio geométrico, las dimensiones que componen el ISCES en vez de multiplicarse por 1/5 y luego sumarse, se elevan a la potencia de 1/5 y luego se multiplican. En este caso el ISCES computado como

promedio geométrico penaliza el desbalance en los subindicadores (PNUD Argentina, 2017).

El siguiente paso es agregar las variables dentro de las cinco dimensiones que componen el ISCES. Parece natural elegir el promedio simple de las variables componentes de cada dimensión como forma de agregación, dado que las variables son en buena medida complementarias: la mejora de una de ellas usualmente está acompañada por mejoras de las otras.

Una vez definidos los aspectos estructurales de la construcción del índice, el siguiente paso fue construir la serie de datos para agregar y transformar en un índice a las 26 variables que compondrán el ISCES.

La medición en esta primera propuesta se realizó para el año 2015 y abarcó a todas las provincias argentinas con la excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, excluyéndose a la misma por su doble condición de Gobierno local y provincial a la vez. A continuación se presentarán los resultados obtenidos para el año 2015 en Argentina.

### **Dimensión 1: Entorno Económico Productivo**

Es de destacar que las provincias patagónicas presentaban, hacia 2015, la mayor intensidad en relación al entorno económico productivo, mientras que aquellas provincias que dependían de cultivos regionales (vitivinícolas, algodón) presentaban malas performances en dicho año.

### **Dimensión 2: Comportamiento Fiscal Subnacional**

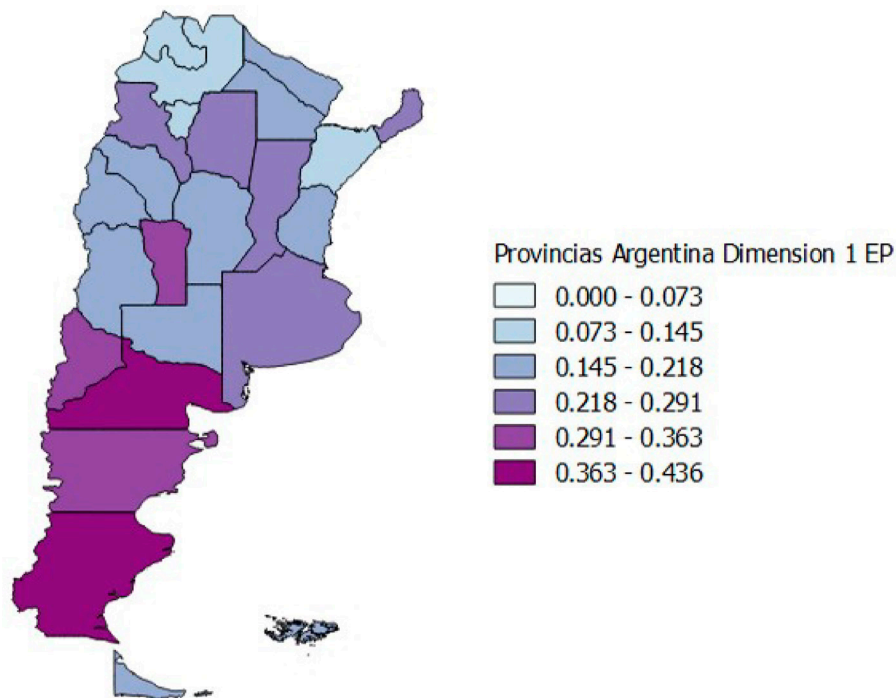
En el siguiente mapa podemos observar las intensidades de las provincias argentinas en relación a este segundo componente. De una primera lectura observamos cómo hacia el año 2015 existía una amplia heterogeneidad regional en relación a la disciplina fiscal. No hay un patrón claro regional en el comportamiento fiscal, entendiendo al país como una suma de cinco macroregiones: NEA, NOA, Centro, Cuyo y Patagonia. Nos encontramos desde provincias obligadas por trayectorias recientes al buen comportamiento fiscal como Santiago del Estero hasta provincias tradicionalmente bien administradas como San Luis, Chubut y Santa Fe, entre otras. Es interesante notar que la buena performance es ratificada por informes oficiales, tales como el Informe de Responsabilidad Fiscal desarrollado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, creado por Ley Nro. 25.917, donde hacia 2015 la provincia de Santiago del Estero obtenía el mejor resultado (2057,54) y Misiones también (304,18). Por el contrario, Santa Cruz que en nuestro subíndice obtiene una baja performance aparece con indicadores negativos (-389.19) (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2016).

**Tabla 1. Variables del ISCES**

| Número | Variable   | Dimensión / Subindicador / Nomenclatura         |   | Nomenclatura                             | Fuente   |
|--------|--|---|---|--|--|
| 1      | PBG per cápita   | Entorno Económico y Productivo Subnacional (EP) |   | PIP                                      | INDEC/CFI/Estimaciones Propias <sup>1</sup>                                    |
| 2      | Exportaciones / PEA  |   |   | ESO                                      | INDEC/DNCFP  |
| 3      | Inversión Real Directa / PEA                                 |   |   | IRO                                      | DNCFP  |
| 4      | Consumo Cemento Portland / PEA                               |   |   | CPO                                      | AFCP/DNCFP   |
| 5      | Consumo Energía MWh per cápita                               |   |   | EEP                                      | MEM/DNCFP  |
| 6      | Patentamiento de vehículos / Población                       |   |   | VHP                                      | DNRPA/DNCFP  |
| 7      | Gastos Corrientes / PBG*                                     | Comportamiento Fiscal Subnacional (CF)          | Tamaño del Sector Público                           | GCP                                      | DNCFP/<br>INDEC/CFI/Estimaciones Propias                                       |
| 8      | Recaudación Tributaria Propia /Ingresos Corrientes           |   | Financiamiento del Gasto Público                    | RTI                                      | DNCFP  |
| 9      | Recaudación Tributaria Propia / PBG                          | RTP   |   | DNCFP/<br>INDEC/CFI/Estimaciones Propias |  |
| 10     | Gastos Corrientes / Ingresos Corrientes                      | GCI   |   | DNCFP                                    |  |
| 11     | Inversión Estatal Directa / Ingresos Totales Propios         | Inversión Estatal Subnacional Directa           |   | IEI                                      | DNCFP  |
| 12     | Inversión Estatal Directa / Gasto Total                      |   | IEH   | DNCFP                                    |  |
| 13     | Inversión Estatal Directa / PBG                              |   | IEP   | DNCFP                                    |  |
| 14     | Gasto en Personal / Gastos corrientes                        | Comportamiento Fiscal Subnacional (CF)          | Participación del Sector Público en Mercado Laboral | GPC                                      | DNCFP  |
| 15     | Empleados públicos / Trabajadores Registrados del S. Privado |   |   | EPP                                      | DNCFP / SIPA   |
| 16     | Deuda / Ingresos Corrientes                                  |   | Deuda Pública Subnacional                           | DIC                                      | Mecon/<br>DNCFP  |
| 17     | Deuda / Resultado Financiero                                 |   |   | DRF                                      | Mecon/<br>DNCFP  |
| 18     | Stock de Deuda Anual / PBG                                   | DPI   |   | Mecon/<br>INDEC/CFI/Estimaciones Propias |  |
| 19     | Stock de Deuda Anual / Ingresos Corrientes Propios           | DIP   |   | Mecon/<br>DNCFP                          |  |
| 20     | Transferencias del Gobierno Nacional                         | Relación Nación-Subnación (NS)                  |   | TNP                                      | DNCFP  |
| 21     | Competencia Ejecutiva  | Democracia Subnacional (DS)                     |   | CES                                      | Dirección de Estadística y Cartografía Electoral- Dirección Nacional Electoral |
| 22     | Competencia Legislativa                                      |   |   | CEL                                      | Dirección de Estadística y Cartografía Electoral- Dirección Nacional Electoral |
| 23     | Control de Sucesión  |   |   | CSD                                      | Dirección de Estadística y Cartografía Electoral- Dirección Nacional Electoral |
| 24     | Límites a la Reelección                                      |   |   | LRE                                      | OEAR-CIPPEC  |
| 25     | Control de Legislatura                                       |   |   | CLS                                      | Legislaturas Provinciales  |
| 26     | Acciones Paradiplomáticas                                    | Paradiplomacia (PD)                             |   | APD                                      | CARI    Zubezú (Benchmarking)  |

Fuente: elaboración propia. (ii)

Figura 4. Dimensión 1: Entorno Económico Productivo provincias argentinas. 2015



Fuente: Elaboración propia

**Dimensión 3: Relación Nación-Subnación**

La particularidad de la presente dimensión es que resulta, de las cinco analizadas, la más *sui generis*. A diferencia de las restantes cuatro, no hay un abordaje cuantitativo extenso de este constructo relación Nación-subnación, por lo tanto, se reducen las posibilidades de comparación. Sin embargo, en un interesante documento de 2017, con datos consolidados a 2016, W. Agosto (2017), había situado el componente transferencias discrecionales en el orden del 17% del PBI. Este número es de una cuantía importante y tan pronto pensamos que un 17% del PBI es distribuido discrecionalmente a las provincias por parte de la Nación, podemos inferir hasta qué punto ser receptor de estas transferencias resulta un comportamiento estratégico indispensable de los gestores provinciales.

Algunos datos de color pueden mencionarse respecto a los números arrojados. Hacia el año 2015 la provincia de Tierra del Fuego resultó la más beneficiada por transferencias discrecionales. Esto tiene una razón muy precisa, la muy bien documentada situación de alta dependencia de fondos nacionales y la necesidad de paliar exigencias financieras derivadas de gestiones anteriores.

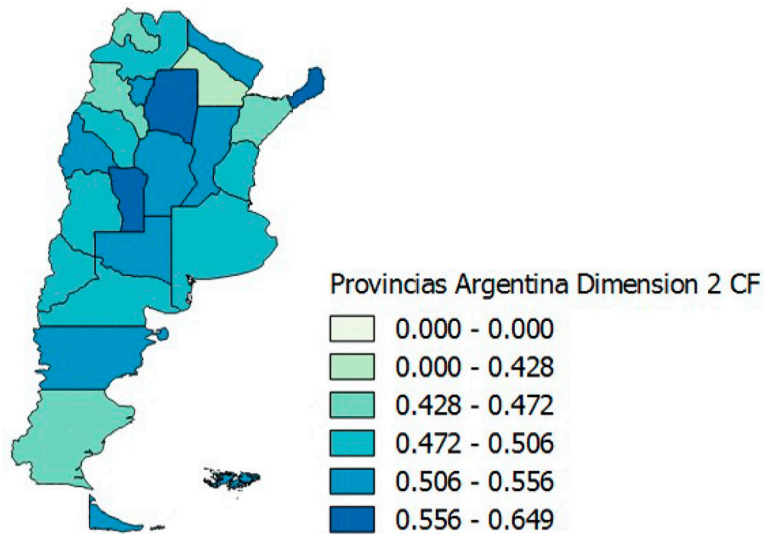
Por otro lado, y esto estará muy vinculado a lo que postularemos en la próxima dimensión, resultan

estratégicos los comportamientos de las provincias denominadas rentísticas: Formosa, La Rioja y Santa Cruz, entre otras, presentan las mayores intensidades respecto a este tercer indicador. Nada extraño si lo comparamos con las conclusiones obtenidas por Gervasoni (2005: 117): “cuatro de las cinco provincias son sumamente dependientes de otras fuentes de ingresos que sus propios impuestos: La Rioja, Formosa, Santa Cruz, y Santiago del Estero son cuatro de las primeras seis provincias en términos de su dependencia de recursos federales y petrolíferos”. Así las cosas, no resulta extraño que las mayores intensidades se hayan verificado en esas provincias.

Un caso particular y digno de mención es el de Santa Cruz, y al respecto vale aclarar que 2015 fue el último año de Gobierno de los Kirchner, de trayectoria política en dicha provincia, y recibió en ese periodo transferencias discrecionales muy cuantiosas. Al respecto el IERAL mencionaba en un informe: “En los últimos 12 años Santa Cruz fue la gran ganadora en la distribución de fondos discrecionales, al ser beneficiada en más de \$124.000 por habitante en todo el período, siendo paradójicamente una provincia de elevado ingreso per cápita y baja densidad poblacional” (Capello, Grion y Toselli, 2016: 3).



**Figura 5.** Dimensión 2: Comportamiento Fiscal Subnacional. Provincias argentinas. 2015



Fuente: Elaboración propia

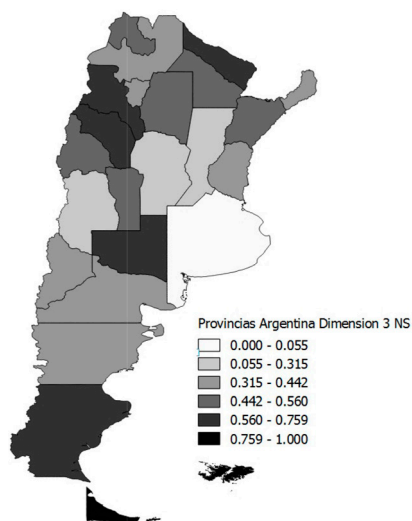
**Dimensión 4: Democracia Subnacional**

Como mencionamos anteriormente, el indicador utilizado es una réplica del propuesto por Gervasoni complementado con el trabajo recopilador en materia de indicadores de democracia subnacional de McMann (Gervasoni, 2011; McMann, 2016).

Las provincias altamente dependientes de recursos nacionales como Formosa o de regalías por recursos naturales como Catamarca tienen los más bajos indicadores de democracia, mientras que las provincias con fuerte presencia del sector privado

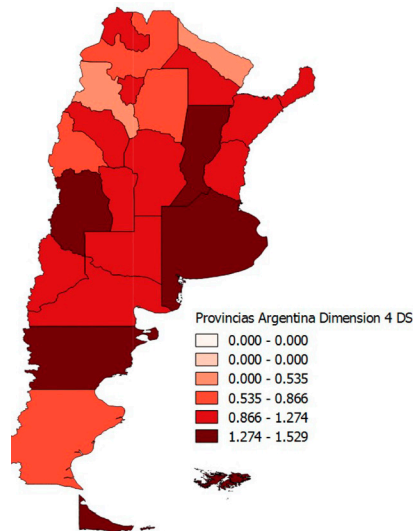
y una estructura económica fuerte, como Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, muestran altos valores respecto a la democracia subnacional. En este sentido se verifican los postulados que Gervasoni planteara esencialmente en tres textos: Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales (2005), Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas (2011) y Consecuencias Políticas del Federalismo Fiscal Argentino (2013).

**Figura 6.** Dimensión 3: Relación Nación/Subnación. Provincias argentinas. 2015



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7. Dimensión 4: Democracia Subnacional. Provincias argentinas. 2015



Fuente: Elaboración propia.

**Dimensión 5: Paradiplomacia**

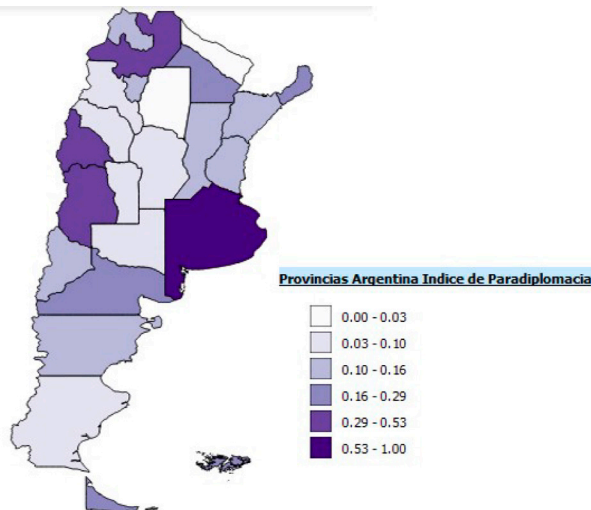
La quinta dimensión de nuestro indicador se obtiene de la compilación de las acciones y convenios de cooperación formalizados de Gobiernos provinciales llevado a cabo por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (CARI, 2015; Zubelzú, 2004) y se utilizó una técnica de normalización vía *benchmarking* asignándole un puntaje de 1 a la provincia que mayores acciones y convenios de internacionalización presentara, en este caso, Buenos Aires. Dentro del presente indicador, aparecen como mejores en el ranking Mendoza y San Juan. Mendoza, tradicionalmente, ha sido la puerta de Argentina hacia

el Pacífico, con una relación consolidada con sus pares chilenos. Respecto a San Juan es de destacar los enormes avances respecto a su internacionalización, mencionados en anteriores textos (Alvarez, 2016; Díaz Bay, Saball y Garcia, 2011). Otro caso destacable es el de la provincia de Salta, impulsado por la importancia de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (Zicosur).

**Índice de Comportamiento Estratégico Subnacional (ISCES)**

En el siguiente mapa (Figura 9) se presenta el ranking provincial de acuerdo con los valores del

Figura 8. Dimensión 5: Paradiplomacia. Provincias argentinas. 2015

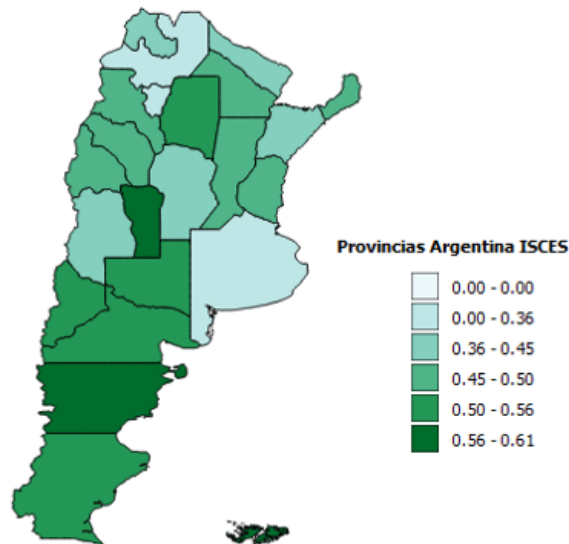


Fuente: Elaboración propia.

ISCES, que implica la ponderación igualitaria (20%) de cada uno de los subíndices en un índice general, a su vez también presentamos la comparación del Índice con el PBG per cápita (Figura 10). La provincia de Tierra del Fuego encabezó en el año 2015 el Índice De Comportamiento Estratégico Subnacional, seguida muy de cerca por la provincia de San Luis y por el resto de las provincias patagónicas: Chubut, Santa Cruz, Río Negro y Neuquén. La Pampa, por su

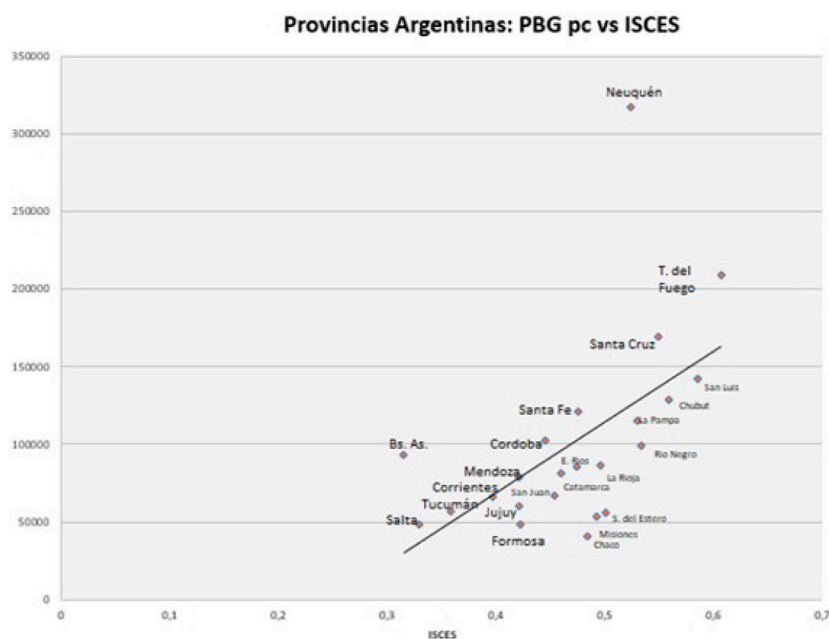
parte, logro posicionarse entre las siete provincias de mayor comportamiento estratégico. Como vemos, provincias con un nivel aceptable de comportamiento estratégico lograron además una proactiva inserción internacional y alcanzaron los mejores puestos del ranking. Estamos hablando, particularmente, de los casos de Río Negro y Chubut. Por otro lado, provincias con un comportamiento estratégico medio, lograron una internacionalización que excedió lo esperable en

**Figura 9.** Índice de Comportamiento Estratégico Subnacional. Provincias argentinas. 2015



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 10.** Índice de Comportamiento Estratégico Subnacional y PBG per cápita



Fuente: Elaboración propia.

virtud de su comportamiento, es el caso de San Juan y en menor medida de Mendoza. Al final de la tabla se encuentran, por ejemplo, provincias como Tucumán y Salta esta última a pesar de los esfuerzos en términos de internacionalización, las bajas performances en el resto de los componentes la ubican como una de las provincias con menor comportamiento estratégico, se puede realizar la comparación con San Juan que, con comportamientos diferenciales en las otras dimensiones, logra posicionar mejor sus acciones de paradiplomacia llegando a ser incluso un interesante estudio de caso (Alvarez, 2016).

## Conclusión

Como se mencionó a lo largo del presente artículo, el ISCES propone desarrollar el constructo Comportamiento Estratégico Subnacional y su medición. Aun cuando el constructo se encuentre dentro del campo multidisciplinar tiene por objeto una medición que es en sí ordinal y jerárquica. Con los datos que obtenemos, encontramos provincias mejores y peores y esta clasificación de las provincias según el ISCES puede ser cotejada con otros indicadores en igual sentido. Al contar con algunos indicadores presentados en trabajos de investigaciones científicas o difundidos por institutos de estadística provinciales para provincias específicas, resulta de interés comparar los resultados del ISCES con éstos previamente existentes. De una primera comparación que no pretende ser exhaustiva, encontramos una relación positiva entre el Comportamiento Estratégico Subnacional y el PIB *per cápita*, tal como advertimos a primera vista en la Figura 10.

Las consecuencias observacionales de la presente aseveración implican pensar que una provincia con un buen entorno económico, un manejo adecuado de sus recursos propios, una relación de apoyo mutuo con el Estado-nación, niveles aceptables de institucionalidad subnacional (medidas con el *proxy* de democracia subnacional) y un desarrollo de acciones paradiplomáticas, está en la base de un comportamiento estratégico que tenga resultados concretos en términos de desarrollo, medido en el imperfecto indicador de PIB *per cápita*. Hasta aquí esta aseveración puede resultar lógica o esperable.

La propuesta del presente *paper* es la de introducir, y buscamos que aquí radique su originalidad, una herramienta analítica que permita cuantificar un concepto esquivo y multidimensional como lo que hemos definido aquí: el Comportamiento Estratégico Subnacional.

La respuesta a la pregunta ¿el Comportamiento Estratégico Subnacional incidió realmente en la trayectoria de crecimiento del territorio subnacional, o hay otros factores que no pueden asumirse dentro de

aquel y que acaban imponiéndose finalmente? No es tan directa con la herramienta analítica que propusimos dado que, entre otras cosas, hay debilidades explícitas respecto a la obtención de datos de las entidades subnacionales intermedias en Argentina. Sin embargo, creemos que delimitar los alcances del comportamiento estratégico a nivel de espacios subnacionales y considerar al relacionamiento con el exterior como un eje de esa conducta en pos del desarrollo, constituye un primer avance.

Los índices sintéticos son un instrumento metodológico más y en sí mismos no aseguran ni prueban nada, pero aprovecharse de ese consenso académico en la utilización de indicadores sintéticos como instrumentos válidos de análisis, para dar sustancia a un concepto multidisciplinar y esquivo como la estrategia de un territorio frente al desarrollo, puede ser un buen primer paso.

Un buen comportamiento en los Gobiernos no centrales, al menos en las cinco dimensiones que se midieron aquí, parece estar en la clave de una reducción de las brechas entre las regiones más pobres y las más ricas tan pronto como encontramos una fuerte correlación entre el buen comportamiento subnacional y los niveles de PBG *per cápita* y los indicadores de crecimiento económico en años posteriores. Los efectos positivos de un desarrollo armónico han sido destacados por numerosos escritos (Albuquerque Llorens, 2004; Carmona, 2006). Un buen comportamiento de los gestores subnacionales parece tener su premio si creemos que el desarrollo armónico es una de las claves para generar mayor desarrollo. Un país que no expulse población de sus regiones más atrasadas, también la conservará a nivel nacional. La riqueza se contagia y más desarrollo redundando en más desarrollo reforzando y potencializando el proceso. Un desarrollo subnacional armónico implicará el fortalecimiento del entorno económico productivo, impacta en el comportamiento fiscal subnacional y estaría en la clave de una mejora de los índices de institucionalidad, todo lo cual ayudaría a potenciar los vínculos autónomos con el exterior que en conjunto con lo mencionado anteriormente ayuda a reducir las fuertes asimetrías en términos de desarrollo económico y social y de distribución territorial de la actividad económica.

Un buen Comportamiento Estratégico Subnacional es, a todas luces, un elemento necesario y base para un buen relacionamiento autogestionado hacia el exterior. Por eso fue importante considerar a la paradiplomacia como un comportamiento estratégico para los Gobiernos subnacionales.

Con la salvedad de saber que estamos haciendo una primera propuesta y que solo medimos un año específico en Argentina, las conclusiones apuntan a confirmar muchas de las intuiciones con las que encaramos el

presente trabajo. La provincia de San Juan, por citar un ejemplo, presentó un índice de paradiplomacia muy alto que es consistente con las otras dimensiones del comportamiento. Estudios específicos sobre el proceso económico de San Juan y su relacionamiento proactivo con el exterior dan sustancia a lo que el guarismo del ISCES indica. Estudios de Álvarez (2016) y la Bolsa de Comercio de San Juan sobre el vínculo de esta provincia con Chile son consistentes con nuestros resultados (Instituto de Economía y Estudios Sociales-BCSJ, 2009). Reflexiones similares podrían establecerse respecto a Mendoza y a Salta y hay varios estudios al respecto (Pallero, 2014; Safarov, 2019).

Así las cosas, las profundas diferencias entre el crecimiento relativo de las provincias argentinas exige el impulso de estrategias de desarrollo partiendo de un buen comportamiento para, de esta forma, romper el círculo vicioso del sub desarrollo a nivel subnacional. La herramienta analítica que propusimos aquí pretende cuantificar y diferenciar ese comportamiento y trazar una secuencia lógica de acción para lograr el desarrollo de nuestros territorios. La medición de este comportamiento y la conceptualización de sus dimensiones buscar constituirse en una idea que, transformada a la acción, sea el génesis de un brillante porvenir subnacional.

## Notas

- i. Dada la necesidad de mantener un criterio uniforme en el que las variables tengan un mismo sentido (a mayor, mejor, por ejemplo) las variables con un \* se tomarán en su sentido inverso para mantener el criterio de positivo al comportamiento estratégico. Ejemplo: una mayor magnitud en la ratio Gastos Corrientes / Ingresos Corrientes es negativo al comportamiento estratégico subnacional, por eso se invierte el indicador para mantener un sentido igualitario a las otras variables.
- ii. Elaborado a partir de datos disponibles en:

**INDEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos

**CFI:** Consejo Federal de Inversiones

**DNCFP:** Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

**MEM:** Ministerio de Energía y Minería

**MECON:** Ministerio de Economía

**AFCP:** Asociación de Fabricantes de Cemento Portland

**DNRPA:** Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de créditos prendarios

**OEAR:** Observatorio Electoral Argentino

**CIPPEC:** Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

**CARI:** Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

## Referencias

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009), "La cooperación intergubernamental en Argentina: Mejor Estado y mejor democracia", Revista del CLAD Reforma y Democracia, (44), pp. 203-224.
- AGOSTO, Walter (2017), *La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: La película*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) Disponible: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/11/194-DPP-ADE-La-relaci%C3%B3n-fiscal-entre-el-gobierno-nacional-y-las-provincias-la-pel%C3%ADcula-Walter-Agosto-noviembre-2017.pdf>
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", Revista de la CEPAL, Nro. 82, 2004-5, pp 157-171.
- ALCAYAGA, Ernesto (2015), "Metodología de la Decisión Estratégica. Lógica, Teoría y Práctica de la Estrategia". Apuntes de Clase. Maestría en Estudios Estratégicos,

Escuela Superior de Guerra Naval, Universidad Nacional de la Defensa, Argentina.

ÁLVAREZ, Mariano (2016), *Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas: La integración desde Coquimbo y San Juan*. Tesis de doctorado, Universidad de Leiden, Países Bajos.

ASOCIACIÓN DE ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA (1997), *Indicador sintético de bienestar municipal de Andalucía*. Málaga, España. Disponible en: [www.economiaandaluza.es/Publicaciones/Indicadoresintetico-Bienestar-Municipal-Andalucia](http://www.economiaandaluza.es/Publicaciones/Indicadoresintetico-Bienestar-Municipal-Andalucia)

AYALA CORDERO, Jose Luis (2014), "Interdependencia compleja: Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales", *Revista de El Colegio de San Luis*, 4 (7), pp. 256-273.

BEHREND, Jacqueline (2011), "Introducción: Política subnacional y democracia", *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, 5(2), pp. 249-260.

BERRETA, Nora y KAUFMANN, Jorge (2011), *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. La planificación orientada a resultados*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

BLANCAS PERAL, Francisco, CONTRERAS RUBIO, Ignacio y RAMÍREZ HURTADO, José María (2011), "Construcción de indicadores sintéticos: Una aproximación para maximizar la discriminación", *Anales de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Matemáticas (ASEPUMA)*, No, 19 (0110), pp. 39-62

BUENO, Iorindes (2012), *Paradiplomacia Económica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Brasília, Editora Verdana.

CAL, Carlos Ernesto, GRUNSCHLAGER, Gustavo, DI TELLA, Alejandro y LEAL, Mariana (2012), "Toma de Decisiones en Condiciones de Incertidumbre", *Contribución Académica*, N° 80.3. Buenos Aires, Escuela Superior de Guerra Naval.

CAPELLO, Marcelo, GRION, Néstor y TOSELLI, Vanessa (2016), *Diez puntos claves para la discusión fiscal entre Nación y Provincias*. Córdoba, IERAL Fundación Mediterránea.

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES-CARI. (2015), *Sistematización y Publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las Provincias Argentinas*. Disponible: <http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html>

CARMONA, Roberto (2006), "Estrategias para el Desarrollo Regional. La necesidad de una Argentina integrada". Buenos Aires, 12° Conferencia Industrial Argentina.

CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2016), "Informe de Seguimiento del Resultado Fiscal. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal". [Informe de Seguimiento Comité Ejecutivo]. Disponible: [http://www.responsabilidadfiscal.gov.ar/evaluaciones/2015/Evaluaciones2015\\_1er\\_Trimestre\\_2015.pdf](http://www.responsabilidadfiscal.gov.ar/evaluaciones/2015/Evaluaciones2015_1er_Trimestre_2015.pdf)

DÍAZ BAY, Javier, GARCÍA, Pablo Sebastián y BENÍTEZ, Raúl (2010), "El rol de los Gobiernos Sub-Nacionales en

la generación de contextos propicios para el desarrollo. Signalling, sistemas sociales y hermenéutica". Selección de Trabajos de la Segunda Jornadas Nacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico, Universidad Nacional de San Juan, San Juan.

DÍAZ BAY, Javier, SABALL, Leonardo y GARCÍA, Javier (2011), "El rol de los Gobiernos Subnacionales en la generación de nuevos flujos de comercio e inversión en Comercio, Integración y Desarrollo Regional", Aportes del IV Simposio Iberoamericano CIDIR a la Gestión del Conocimiento. Editado por Luis Lichowski y otros. Posadas, Ed. Red CIDIR, pp. 477-488.

DÍAZ, Guillermo (2016), "Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: Una aproximación teórica y empírica", *Polis. Revista Latinoamericana*, (43). Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/11723>.

D'JORGE, María, COHAN, Pedro, HENDERSON, Santiago Y SAGUA, Carolina (2007), "Proceso de Construcción del Índice Compuesto Coincidente Mensual de Actividad Económica de la Provincia de Santa Fé (ICASFE)", XLII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política. Disponible: [https://aaep.org.ar/anales/works/works2007/d\\_jorge%20.pdf](https://aaep.org.ar/anales/works/works2007/d_jorge%20.pdf)

FRISCHKNECHT, Federico, LANZARINI, Mario, ALONSO, Rodolfo, MOYA LATRUBESSE, Eulogio y HERNANDEZ OTAÑO, Felipe (1994), *Lógica, Teoría y Práctica de la Estrategia*. Buenos Aires, Escuela de Guerra Naval - Armada Argentina.

GERVASONI, Carlos (2005), "Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales", Colección, (16), pp. 83-122.

---- (2011), Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, V. 50 Nro. 200, pp. 579-610 Buenos Aires, 2011.

---- (2013), *Consecuencias políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Jornada Inter-Académica El Federalismo Fiscal Argentino, Buenos Aires, Argentina. Disponible: [http://www.anceargentina.org/site/trabajos/Gervasoni\\_Federalismo\\_Fiscal\\_2013.pdf](http://www.anceargentina.org/site/trabajos/Gervasoni_Federalismo_Fiscal_2013.pdf)

GIRAUDY, Agustina (2011), "La política territorial de la democracia subnacional", *Journal of Democracy en Español*, 3(Julio), pp. 42-57.

HEINELT, Hubert y ZIMMERMANN, Karsten (2011), "How can we explain diversity in metropolitan governance within a country? Some reflections on recent developments in Germany", *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(6), pp. 1175-1192.

INSTITUTO DE ECONOMÍA Y ESTUDIOS SOCIALES BCSJ (2009), *Cooperación Económica San Juan y Coquimbo*. San Juan (Argentina), Editorial Bolsa de Comercio de San Juan.

MCMANN, Kelly (2016), "Measuring Subnational Democracy", *V-Dem Working Paper 2016:26*. Disponible: <https://ssrn.com/abstract=2747922>

- MONDÉJAR-JIMÉNEZ, José y VARGAS-VARGAS, Manuel (2008), "Indicadores sintéticos: Una revisión de los métodos de agregación", *Economía, Sociedad y Territorio*, 8(27), pp. 565-585.
- NYLEHN, Borre (1996), "Strategy in local government", *Scandinavian Political Studies*, 19(4), pp. 359-377.
- PALLERO, Renzo Gonzalo (2014), "La institucionalización de una área de relaciones internacionales en los municipios de Mendoza", VII Congreso del IRI, I Congreso del CoFEI, II Congreso de la FLAEI. La Plata, Argentina.
- PEDREGAL MATEOS, Belén, TORRES GUTIÉRREZ, Francisco José y ZOIDO NARANJO, Florencio (2006), "Propuesta metodológica para la medición del desarrollo y las desigualdades territoriales: Aplicación al territorio andaluz", *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10 (220), pp. 205-228.
- PEPINSKY, Thomas y WIHARDJA, María (2011), "Decentralization and economic performance in Indonesia", *Journal of East Asian Studies*, 11(03), pp. 337-371.
- PIFFANO, Horacio (2007), "La presión sobre los gobiernos subnacionales y la reformulación del sistema tributario federal". Documentos de Trabajo. Universidad Nacional de La Plata. Disponible: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc68.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD (2017), Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Buenos Aires, Argentina, PNUD.
- SAFAROV, Alejandro (2019), "La paradiplomacia del noroeste argentino: El caso ZICOSUR", *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Año 7, Nro. 14, agosto, pp. 283-294.
- SARTORI, Giovanni (2003), *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SNYDER, Richard (2001), "Scaling down: The subnational comparative method", *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 93-110.
- SOTO, Humberto y SCHUSCHNY, Andrés (2009), *Guía metodológica: Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. CEPAL - Colección Documentos de Proyectos.
- TREBUCQ, Federico (2015), *Ventajas Dinámicas y Promoción de Exportaciones: Aportes a la Estrategia de Internacionalización de la Provincia de Córdoba*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0878\\_TrebucqFI.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0878_TrebucqFI.pdf)
- WORRALL, Les, COLLINGE, Chris y BILL, Tony (1998), "Managing strategy in local government", *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), pp. 472-493.
- ZUBELZÚ, Graciela (2004), *Primer Informe del Programa Provincias y Relaciones Internacionales*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, CARI.
- (2008). "Los Gobiernos subnacionales en el escenario internacional: Un marco para el análisis de la acción internacional de las provincias argentinas". En IGLESIAS, Eduardo (Comp.), *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal*, 1a ed., Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, pp. 19-45.

\* Javier Díaz Bay

Director. Instituto de Investigaciones Contables, Económicas y Socio-Territoriales  
Universidad Católica de Cuyo. Argentina  
Profesor de posgrado. Universidad de Buenos Aires  
Profesor/investigador. Universidad Nacional de Luján. Argentina  
Correo-e: [javierdiazbay@gmail.com](mailto:javierdiazbay@gmail.com)

Fecha de recepción: mayo 2019.  
Fecha de aprobación: julio 2019.

## AGENDA DE LAS RELACIONES COLOMBO-VENEZOLANAS (JULIO-DICIEMBRE 2018)

Selección de noticias sobre la actualidad en  
Venezuela y Colombia.

Por **MELITZA ATENCIO**

### **ECONOMÍA Y DESARROLLO:**

#### COLOMBIA Y VENEZUELA INTERCAMBIAN US\$ 130 MILLONES EN PRIMER TRIMESTRE DE 2018

El intercambio comercial entre Venezuela y Colombia durante el primer semestre del 2018 se estableció en los 130 millones de dólares, lo que significa un millón de dólares adicional al registrado en el mismo periodo del año anterior según los datos de la Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (Cavecol). Además, la entidad señala que durante este periodo el comercio entre ambas naciones ha tenido estabilidad, pero se evidenciaron cambios por la disminución de exportaciones desde Venezuela mientras aumentaron las importaciones de Colombia, según la cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) colombiano y estudios de Cavecool. Así, las exportaciones venezolanas hacia la nación neogranadina disminuyeron 31% al alcanzar US\$ 41 millones en el primer trimestre del año 2018, frente a US\$ 59 millones en el mismo período del 2017, por el contrario, las importaciones de Venezuela provenientes de Colombia alcanzaron US\$ 89

millones en el primer trimestre del 2018 frente a los US\$ 70 millones del mismo periodo en 2017, es decir, un aumento del 27%.

LN 06/07/2018. <https://lanacionweb.com/nacional/colombia-y-venezuela-negociaron-130-millones-de-dolares-en-primer-trimestre-de-2018/>

### **POLÍTICA EXTERIOR:**

#### ECUADOR RECHAZA POSIBLE INTERVENCIÓN MILITAR DE EE.UU. EN VENEZUELA

Lenin Moreno, presidente de Ecuador, rechazó la posibilidad de una intervención militar de los Estados Unidos en Venezuela, durante una conferencia con la prensa extranjera en Quito. El presidente Donald Trump planteó en agosto pasado la posibilidad de intervenir en Venezuela, según versiones publicadas en la prensa estadounidense. La afirmación se produce en medio de un impasse en la relación de Ecuador con Caracas y La Paz por declaraciones del presidente venezolano Nicolás Maduro y su homólogo boliviano Evo Morales quienes rechazaron una orden de prisión de la justicia ecuatoriana contra el expresidente Rafael Correa.

LN 05/07/2018. <https://lanacionweb.com/internacional/presidente-de-ecuador-rechaza-possible-intervencion-militar-de-eeuu-en-venezuela/>



#### EMBAJADA DE AUSTRIA CIERRA SU SEDE EN VENEZUELA

La embajada de Austria en Caracas envió un comunicado para notificar que el 31 de julio de 2018 cerrará las puertas de su sede en el país, razón por la cual Venezuela entrará en la jurisdicción de la representación austriaca de La Habana, Cuba, a partir del 1 de agosto. Además, se informó que los casos pendientes de personas con solicitudes de documentos y nacionalidad seguirán en proceso y la entrega y envío de los mismos se manejarán desde La Habana, mientras que quienes deban cursar un nuevo trámite administrativo deberán hacerlo desde las representaciones diplomáticas y consulares de Santo Domingo, en República Dominicana y la ya señalada de Cuba.

EE 05/07/2018. <http://elestimulo.com/blog/austria-cerrara-su-embajada-en-venezuela-a-finales-de-julio/>

#### COLOMBIA PROTESTA POR INCURSIÓN MILITAR DE VENEZUELA EN SU TERRITORIO

Colombia presentó una nota de protesta ante Venezuela por una incursión de dos helicópteros militares que desembarcaron tropas en una zona fronteriza. El Gobierno de Iván Duque calificó el incidente de “violación a la soberanía de Colombia”- que se produjo el domingo en el sector de Vetas de Oriente, municipio de Tibú, departamento de Norte Santander. Ese día, dos helicópteros militares, identificados con las siglas de la Guardia Nacional (GNB) y efectivos armados, pertenecientes a la Fuerza Armada Nacional de Venezuela fueron desembarcados en ese sector, según la cancillería colombiana. Colombia presentó una nota “expresando la más enérgica protesta”, ante la embajada de Caracas en Bogotá. Los dos países han cruzado reclamos similares en los últimos años por varios incidentes en la línea limítrofe en la que operan guerrilleros, contrabandistas de mercancía y bandas armadas del narcotráfico.

ET. 23/08/2018. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/denuncian-incursion-de-guardias-venezolanos-en-territorio-colombiano-258442>

#### COLOMBIA COLABORARÁ EN INVESTIGACIÓN DE ASESINATO DE MILITARES VENEZOLANOS

El canciller colombiano, Carlos Homes Trujillo, señaló en un comunicado oficial que Colombia “estará atento a facilitar toda la colaboración que sea requerida, mediante las vías de cooperación judicial”. El comunicado de la Cancillería se produce después de que Venezuela denunciara el lunes la “incapacidad” de Colombia para controlar a sus grupos armados ilegales, en boca del ministro de Defensa venezolano, general Vladimir Padrino, quien señaló en la televisión gubernamental: “rechazamos con contundencia la incapacidad del Estado colombiano” para “controlar sus grupos (irregulares), su violencia y su narcotráfico”. El ataque, según Padrino, ocurrió el domingo cuando una patrulla de la Guardia Nacional, una policía militarizada, fue atacada por paramilitares en represalia por la captura de algunos de sus compañeros, aunque partidos opositores culparon de esos hechos al ELN, que es una guerrilla colombiana que actúan en la frontera de ambos países.

ET. 06/11/2018. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/respuesta-de-colombia-sobre-asesinato-de-miembros-de-la-guardia-nacional-bolivariana-290118>

#### COLOMBIA DENUNCIA “VIOLACIÓN TERRITORIAL” POR EFECTIVOS MILITARES VENEZOLANOS

El ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Carlos Holmes Trujillo, denunció una nueva “violación del territorio nacional” por parte de miembros de la Guardia Nacional de Venezuela en el sector Pica del Dos, en el municipio de Tibú del departamento Norte de Santander el 1 de noviembre. La situación mereció una nota de protesta de la Cancillería colombiana, emitida el 7 de noviembre, en la que se detalla que este tipo de acciones políticas y militares son “violatorias a la soberanía nacional”.

ET. 07/11/2018. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cancilleria-confirma-nueva-incursion-de-tropas-venezolanas-en-colombia-290742>

## RELACIONES INTERNACIONALES

### GRUPO DE LIMA PREOCUPADO POR MOVILIZACIÓN MILITAR VENEZOLANA EN FRONTERA CON COLOMBIA

El Grupo de Lima manifestó su profunda preocupación por informaciones recientes sobre movilización de armamento y aviones de combate por parte de Venezuela a la frontera con Colombia, acciones que se contradicen con el espíritu de la Proclama sobre América Latina como Zona de Paz aprobada en 2014 por la CELAC. La nota, suscrita por los Gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, apunta a las “graves violaciones a los derechos humanos” en Venezuela, precisando que tales actos “incluyen ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza, arrestos arbitrarios, tortura y malos tratos, y la falta de acceso a la justicia, así como la erosión de los controles y equilibrios institucionales y de la democracia en ese país”. Los países condenaron la ruptura del orden constitucional y del estado de derecho en Venezuela, “reflejada en la pérdida de instituciones democráticas y la falta de garantías y libertades políticas para todos los ciudadanos”. En ese contexto, reiteran su desconocimiento de “la legitimidad y credibilidad del proceso electoral” que concluyó el pasado 20 de mayo, “por no cumplir con los estándares internacionales, no haber contado con la participación de todos los actores políticos venezolanos y haberse desarrollado sin las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático”. Asimismo, reconocieron la reciente resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que busca “apoyar el restablecimiento de la democracia en Venezuela, en el marco de la Carta Democrática Interamericana”. Por último, el Grupo de Lima expresó su disposición a implementar, de conformidad con sus respectivos marcos legales y con el derecho internacional aplicable, “medidas a nivel político, económico y financiero para coadyuvar al restablecimiento del orden democrático en Venezuela”.

EC. 17/07/2018. <https://efectococuyo.com/internacionales/grupo-de-lima-preocupado-movilizacion-militar-venezolana-en-frontera-con-colombia/>

## DERECHOS HUMANOS:

### SOLICITUDES DE REFUGIO DE VENEZOLANOS EN BRASIL SE DUPLICARON EN SEIS MESES

El número de solicitudes de refugio de venezolanos en Brasil aumentó de 17.865 a 35.540 durante el primer semestre de 2018, lo que representa un incremento del 98%. Además de los pedidos de refugio, otros 11.100 solicitaron residencia temporal, en tanto que 10.100 agendaron una cita para regularizarse en la Policía Federal, encargada de los trámites migratorios, en total, 56.740 venezolanos han buscado formas de legalizar su situación en Brasil en los primeros seis meses del año. Se estima que en los dos últimos años, 1,5 millones de venezolanos abandonaron su país, sumergido en una crisis política y económica, agravada por la falta de servicios básicos, escasez de alimentos y medicinas, altos índices de violencia e inflación.

LN. 17/07/2018. <https://lanacionweb.com/internacional/solicitudes-de-refugio-de-venezolanos-en-brasil-se-duplicaron-en-seis-meses/>

### COLOMBIA DENUNCIA EN LA OEA LA CRUDA REALIDAD EN LA FRONTERA CON VENEZUELA

Colombia denunció ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) la “dramática y cruda realidad humanitaria” en la frontera de su país con Venezuela, en un momento en que recibe diariamente 1.500 migrantes. La dramática y cruda realidad humanitaria observada en nuestra visita a la frontera exige que nuestros Estados tomen conciencia de dicha realidad. Estamos frente a un hecho que nos afecta a todos los países”, afirmó el embajador de Colombia ante la OEA, Alejandro Ordóñez, quien destacó que cada

día entran a su país con vocación de permanencia 1.500 venezolanos y que ya hay en su país 1.032.000 venezolanos. Sin duda, Venezuela está sumida en una grave crisis política y económica que ha obligado a 2,3 millones de personas a abandonar su país desde 2015, según la ONU. Esta crisis ha provocado escasez de alimentos y medicinas y, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la inflación en 2019 alcanzará un nivel de 10.000.000%.

ENS. 12/12/2018. <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2018-colombia-entrena-paramilitares-para-matarme-maduro>

## MIGRACIÓN

### MIGRACIÓN COLOMBIA IMPLEMENTA NUEVOS CONTROLES FRONTERIZOS EN CÚCUTA

Funcionarios equipados con dispositivos electrónicos de última tecnología, se encargarán de validar los documentos de viaje de las más de 48 mil personas que diariamente cruzan por los tres pasos habilitados en el departamento Norte de Santander, según informó el director general de Migración Colombia, Christian Krüger Sarmiento. La medida, que inicialmente funcionará solo en esa entidad, permitió en la semana de pruebas, la identificación de cerca de 21 mil Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF) falsas, así como la captura de dos extranjeros buscados a través de circular roja de Interpol por el delito de narcotráfico. Según Krüger Sarmiento, con este tipo de medidas no solo se busca tener un mayor orden en materia migratoria, sino blindar al país frente a posibles amenazas que puedan llegar a atentar contra la seguridad nacional.

LO. 12/07/2018. <https://www.laopinion.com.co/frontera/escanean-tarjetas-fronterizas-y-camaras-monitorean-el-puente-158087>

### DUQUE ASEGURA QUE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA ES UN DESAFÍO PARA COLOMBIA

El mandatario colombiano, Iván Duque, calificó como desafiante para el Gobierno de Colombia el éxodo de venezolanos que llegan al país buscando escapar de la crisis. El presidente señaló que Colombia no puede ignorar esta situación “minimizando el impacto”.

LN. 03/09/2018. <https://lanacionweb.com/internacional/duque-asegura-que-la-migracion-venezolana-es-un-desafio-para-colombia/>

### ONU: EL 80% DE LOS REFUGIADOS VENEZOLANOS EN COLOMBIA SUFRE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

El 80% de los refugiados venezolanos en Colombia sufre inseguridad alimentaria, según una encuesta elaborada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Según la rueda de prensa el portavoz del PMA, Hervé Verhoosel, las familias que huyeron de Venezuela pueden quedarse en los centros de asistencia en la frontera colombiana entre tres y cinco días y después deben partir para dejar espacio a los recién llegados, tras lo cual su situación es de extrema vulnerabilidad al no tener fuentes de ingresos para alimentarse. Además, el PMA está ayudando a los recién llegados pero existe “una amplia falta de servicios básicos, enfrentan riesgos de protección y no saben cuándo comerán de nuevo”. Sin embargo, el flujo de venezolanos está afectando a las comunidades de acogida, especialmente a las indígenas, “que si bien han dado una buena bienvenida a los migrantes, no hay suficiente comida ni trabajo para todos, con lo cual pone a los locales en una situación complicada”.

EE. 14/09/2018. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/el-80-refugiados-venezolanos-en-colombia-sufren-inseguridad-alimentaria-segun-onu-articulo-812177>

## LA MIGRACIÓN VENEZOLANA DESBORDA A LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA

La crisis social, económica y política de Venezuela ha dejado de ser un problema exclusivo de ese país y ha devenido en uno para toda la región. Las principales potencias han presionado en vano en los últimos años para lograr una salida a la deriva autoritaria de Nicolás Maduro, a quien señalan de responsable de la crisis. Pero ahora hay una enorme preocupación: la migración venezolana supera los 2,3 millones desde 2014 y ha puesto en aprietos a los Gobiernos de América Latina, que ven cómo la llegada masiva de ciudadanos a sus países puede desbordar los sistemas locales y comienza a generar brotes xenófobos. Los países de la región tratan de lograr una respuesta coordinada a la crisis que se acentuará tras las últimas medidas económicas de Nicolás Maduro. Los problemas para los países de la región son múltiples y de distinta escala. Lo más urgente es la asistencia a los migrantes, que llegan en malas condiciones físicas o con enfermedades que han de tratarse con urgencia. También hay problemas con los documentos legales, las exigencias varían dependiendo del país al que se desplacen los migrantes, también hay dificultades para renovar el pasaporte. Ecuador y Colombia impulsan iniciativas para lograr una respuesta coordinada a la crisis migratoria, y entre los que no comparten frontera, México, Chile y Argentina son los más activos.

EP. 27/08/2018. [https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535132953\\_486611.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535132953_486611.html)

## COLOMBIA ANUNCIA EXPEDICIÓN DE TARJETA DE MOVILIDAD FRONTERIZA PARA VENEZOLANOS

EL director de Migración Colombia, Christian Krüger Sarmiento, anunció que a partir del martes 27 de noviembre de 2018 comenzará la expedición de una nueva Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), lo que le permitirá a los venezolanos ingresar a territorio colombiano. El presidente colombiano, Iván Duque, aseguró que el paso de migrantes a través de trochas genera delincuencia e inseguridad.

LO. 24/11/2018. <https://www.laopinion.com.co/frontera/se-expedira-nueva-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-migracion-166449>

## SEGURIDAD

### EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y EL ELN RETOMAN DIÁLOGO CON TRABAS EN CESE AL FUEGO

El Gobierno de Colombia y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) retomaron en La Habana el último ciclo de diálogos bajo la gestión del presidente Juan Manuel Santos, con dificultades para un alto al fuego y sin garantías para cumplir compromisos. Según un comunicado del ELN, la delegación del Gobierno no garantiza la “reciprocidad de las dos partes en el cumplimiento de los acuerdos” y tampoco “la ejecución de las transformaciones propuestas en el proceso y acordadas en la Mesa”. La última guerrilla activa de Colombia aseguró que “persisten diferencias que impiden firmar un nuevo acuerdo de cese al fuego bilateral”. Entre ellas se encuentra el hecho de que “el Gobierno no acepte el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como el referente común para pactar acciones y acuerdos humanitarios”, aseguran en su comunicado.

ET. 02/07/2018. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/gobierno-retomara-dialogo-con-el-eln-en-la-habana-238278>

### ANARQUÍA Y CORRUPCIÓN ENVUELVEN LAS CALLES Y AVENIDAS DE LA FRONTERA

La avenida Venezuela de San Antonio del Táchira, puerta de entrada y salida entre Venezuela y Colombia, se ha convertido en un ícono del abandono y la desidia. Basura, malos olores, total insalubridad y desorden, son parte del día a día al que han tenido que acostumbrarse sus habitantes desde que inició la llegada de ciudadanos provenientes de diferentes ciudades del territorio nacional, así lo denunció Carlos Chacón, concejal del municipio Bolívar, mediante nota

de prensa. También se ha convertido en el ícono de la desidia de la Guardia Nacional, ellos se aprovechan de la anarquía, se lucran del desorden, se llenan los bolsillos gracias a la corrupción y su inacción. Uno de los tantos casos que hay es la insalubridad, los vendedores ambulantes están trabajando sin ningún tipo de permiso sanitario. Esto es culpa de los cuerpos de seguridad y demás entes competentes de la Alcaldía. Se observa también el transporte público, pues aunque en esta jurisdicción existe un terminal de pasajeros, no es respetado para el traslado de los ciudadanos, como lo señala la norma.

LN. 07/07/2018. <https://lanacionweb.com/sucesos/anarquia-y-corrupcion-envuelven-las-calles-y-avenidas-de-la-frontera/>

#### VARIOS DETENIDOS POR ROBO Y CONTRABANDO DE VEHÍCULOS EN TÁCHIRA

El Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) detuvo a siete ciudadanos colombianos y cuatro venezolanos acusados de robar y contrabandear vehículos en la frontera colombo venezolana. La información la dio a conocer por el director del CICPC, Douglas Rico, a través de su cuenta de Instagram, donde detalló que los sujetos fueron detenidos y apresados por dedicarse al contrabando, robo y hurto de vehículos en Táchira. Entre las incautaciones se encuentran nueve motos de diferentes marcas y modelos, diez bicicletas de carga adaptadas con piezas de motos, diez bicicletas sin modificaciones y teléfonos celulares con líneas colombianas y venezolanas. Todo este material incautado iba a ser vendido, presuntamente, en Colombia.

LN. 04/09/2018. <https://lanacionweb.com/sucesos/detenidos-siete-colombianos-y-cuatro-venezolanos-por-robo-y-contrabando-de-vehiculos-en-tachira/>

#### COLOMBIA DESMANTELA RED DE CONTRABANDO DE COMBUSTIBLE EN FRONTERA CON VENEZUELA

Iván Duque, presidente de Colombia, anunció que en las últimas 24 horas se han desmantelado una de las redes de contrabando de combustible, la cual se ubica en la frontera con Venezuela. Asimismo, el presidente colombiano afirmó que su país "tiene que enfrentar con el criterio de legalidad al contrabando", y aseguró que se están comenzado a ejecutar diversos operativos.

EN. 30/10/2018. [https://www.elnacional.com/mundo/latinoamerica/gobierno-colombiano-desmantelo-red-combustible-frontera-venezolana\\_257819/?fb\\_comment\\_id=1449155911854225\\_1449424291827387](https://www.elnacional.com/mundo/latinoamerica/gobierno-colombiano-desmantelo-red-combustible-frontera-venezolana_257819/?fb_comment_id=1449155911854225_1449424291827387)

#### JEFA DEL SERVICIO DE MIGRACIÓN DE VENEZUELA Y OTRO OFICIAL SECUESTRAN A HOMBRE EN TÁCHIRA

La jefa del Servicio de Migración del estado Táchira y un oficial agregado de la recién creada Policía Migratoria, fueron detenidos al ser señalados de secuestrar a un hombre. En el hecho participaron otros dos funcionarios que se encuentran en fuga. El día del rapto la víctima transitaba en un vehículo y pasó por un punto de control de la Policía Migratoria situado en San Pedro del Río, allí fue obligado a salir del carro y se llevaron al hombre, por el que los secuestradores pedían 30 millones de pesos colombianos de rescate.

TC. 13/11/2018. <https://talcualdigital.com/index.php/2018/11/13/detienen-a-dos-funcionarios-de-la-policia-migratoria-por-presunto-secuestro/>

#### RED DE TRATA DE PERSONAS RECLUTABA VENEZOLANAS EN CÚCUTA Y LAS PROSTITUÍA EN BOGOTÁ

Un operativo sorpresa en el céntrico barrio Santa Fe de la capital de la República en contra del microtráfico y de la trata de personas ha dejado como balance preliminar la detención de 149 personas, de las cuales cinco son extranjeras. El fiscal Néstor Humberto Martínez añadió que tienen pruebas de que hubo una llamada del agente de Migración Colombia a uno de los jefes de la banda

de explotación sexual que hace presencia en el sector y que captaba mujeres en Cúcuta para traerlas a ejercer la prostitución en Bogotá.

LO. 23/11/2018. <https://www.laopinion.com.co/judicial/en-cucuta-una-red-de-trata-de-personas-reclutaba-venezolanas-166358>

#### VENEZUELA PIDE A COLOMBIA INVESTIGAR ENTRENAMIENTOS PARAMILITARES DIRIGIDOS POR EEUU

El canciller de la República, Jorge Arreaza, señaló que si el Gobierno de Colombia tiene la voluntad de evitar un conflicto con Venezuela, debe investigar la denuncia del presidente de la República, Nicolás Maduro, sobre planes de desestabilización. Además, indicó que el asesor de seguridad nacional estadounidense, John Bolton, planifica operaciones y acciones de fuerza de naturaleza ilegal y terrorista, que incluyen el asesinato del jefe de Estado, el derrocamiento del Gobierno legítimo y la imposición de un Consejo Transitorio de Gobierno mediante un esquema de intervención directa en Venezuela. Asimismo, señaló que el vecino país debe investigar lo declarado por el presidente Maduro, en cuanto a que en la base militar de Estados Unidos en Colombia, en el municipio Tona, departamento del Norte de Santander, se esté desarrollando un proceso de entrenamiento paramilitar a un grupo de 734 mercenarios de guerra.

LN. 13/12/2018. <https://lanacionweb.com/nacional/venezuela-pide-a-colombia-investigar-entrenamientos-paramilitares-dirigidos-por-eeuu/>

#### FISCALÍA COLOMBIANA BUSCA A DIEZ VENEZOLANOS SECUESTRADOS EN LA GABARRA

Advertencia: Los lectores en Venezuela deben usar un VPN para acceder a las páginas web de los medios El Nacional de Venezuela y El Tiempo de Colombia, debido al bloqueo y censura del Gobierno a Internet.

La Fiscalía General de Colombia conformó una comisión judicial para esclarecer el presunto secuestro de diez venezolanos, al parecer cuatro de ellos menores de edad, cuyo rastro se perdió desde la semana pasada, cuando supuestamente fueron llevados por la fuerza del corregimiento de La Gabarra, en la zona rural del municipio de Tibú, Norte de Santander. El hecho fue denunciado por la Fundación Progresar, que recibió una serie de imágenes y videos en los que los jóvenes aparecen amarrados de pies, cuello y manos, y al parecer, en manos de un grupo armado de la región, presumiblemente guerrilla. Sin embargo, no hay una denuncia formal por parte de la comunidad o familiares, que permitan a las autoridades iniciar una investigación de manera más acelerada y contundente. De acuerdo con la Fundación Progresar, organización defensora de derechos humanos, los jóvenes se encontrarían secuestrados y fueron atrapados por su presunta participación en actividades criminales.

ET. 14/12/2018. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/fiscalia-busca-a-10-venezolanos-desaparecidos-en-el-catatumbo-305240>

#### SIGLAS DE LOS DIARIOS CONSULTADOS:

|                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| Venezuela       | Colombia          |
| EN: El Nacional | EE: El Espectador |
| LN: La Nación   | ET: El Tiempo     |
| LA: Los Andes   | LO: La Opinión    |

# 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 fronteirizas*, 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)

# RESEÑA

Por: Luis Alfonso Herrera Robles\*

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

### TOMO II

*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.**

Es reconfortante leer libros sobre la vida pública y sus relaciones con lo local, al igual que reconocer lo refrescante de los contextos fronterizos y todas aquellas relaciones que se desprenden de esta condición en distintas ciudades y países de América Latina. Precisamente eso es lo que compilaron los colegas Dr. Nahuel Oddone y Dr. José María Ramos que desde sus geografías al sur y norte, respectivamente, se dieron a la tarea de compilar diversos esfuerzos sobre la paradiplomacia y lo transfronterizo en Latinoamérica, esfuerzo por demás agotador que requiere de tiempo y dominio sobre las temáticas vertidas en los contenidos del libro.

El texto en su segundo tomo, contiene la cuarta y la quinta parte, en el caso de la cuarta parte aparece bajo el nombre de Experiencias comparadas de paradiplomacia transfronteriza en el norte de América del Sur y el eje andino. Misma que contiene cuatro capítulos con la participación de destacados colegas e investigadores de distintas universidades latinoamericanas y que desde hace algunos años están desarrollando estas temáticas que de alguna manera ponen de relieve la importancia de la cooperación transfronteriza y eso que han dado en llamar paradiplomacia.

En la quinta parte, llamada Experiencias comparadas de paradiplomacia transfronteriza en el Mercosur, donde se integraron 10 capítulos del libro, dos de ellos escritos en portugués de la mano de Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto y Rainne Feitoza y Tito Carlos Machado de Oliveira; ellos al igual que el resto de los autores, escriben algunos estudios de caso de sus regiones de origen que van desde Chile hasta el caso colombo-venezolano. En este quinto apartado la mirada de los estudios comparativos parte del llamado Mercado Común del Sur (Mercosur), donde los Estados miembros y fundadores desde 1991 son Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, con la posterior incorporación de Venezuela, actualmente suspendida, y la adhesión en trámite de Bolivia.

El libro cierra con una conclusión por parte de los coordinadores del mismo, donde se enfatizan los retos y desafíos pendientes de la cooperación transfronteriza, el desarrollo regional y la paradiplomacia como una alternativa a los tradicionales desarrollos que planteaban los Estados nacionales en las relaciones internacionales, mismas que habría que replantear a partir de este nuevo tipo de relaciones entre espacialidades y dimensiones locales y regionales más que nacionales.

Bien, inicio aclarando que desarrollaré mis comentarios de manera general tratando de compartir a los posibles lectores aquellos puntos que considero centrales del libro y que ayuden de manera abreviada a conocer los contenidos del mismo, sus ideas centrales, las nociones y definiciones en las que se apoyan los autores, además de resaltar la importancia de la lectura podría decir obligada, de este tipo de textos que han irrumpido en la academia para poner en relieve nuevos escenarios en las relaciones de los asuntos públicos de las ciudades y las regiones sin necesariamente convocar a los Estados.

En principio, debemos partir de la discusión central del libro sobre la paradiplomacia, concepto que a pesar de que ya ha sido trabajado desde casi tres décadas, todavía no existe un pleno consenso sobre sus contenidos, y esto quizás debido a que en algunos contextos el prefijo para es indicativo de una actividad que puede ser vista como ilícita

(podemos mencionar, paramilitar y paraestatal). Pero en una de sus versiones originales propuesta por Ivo D. Duchacek, quien fue profesor de ciencia política en *The City Collegue* de la Universidad de la Ciudad de Nueva York, la famosa CUNY por sus siglas en inglés, se adopta una interpretación de paradiplomacia entendiendo el concepto a partir de las “entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990: 15. En Oddone, 2015), donde el prefijo para, significa “paralela”, es decir “subsidiaria o accesoria” (Duchacek, 1990: 25. En Oddone, 2015) respecto a los Gobiernos centrales. Podemos ofrecer otra definición de Cornago (2001: 56): “la paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales”. Es decir, desde estos dos autores entendemos que la paradiplomacia son todas aquellas relaciones entre los gobiernos locales o regionales fuera de las lógicas de los gobiernos y autoridades centrales o nacionales.

Entonces desde esta perspectiva, el libro comenta al detalle sobre las relaciones que se han desarrollado en distintas regiones del hemisferio americano, donde “el desarrollo de las relaciones vecinales depende de la densidad económica y social que tienen las regiones fronteras” según Albuja (2018, p. 11). En un mundo que como lo menciona Sergio Albuja se imponen grandes bloques geoestratégicos, como la Unión Europea, el estadounidense y el de Asia-Pacífico. Y en el caso latinoamericano Mercosur, ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), Alianza del Pacífico y Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

Por lo general, nos dicen los autores, la cooperación transfronteriza de tipo paradiplomática se organiza bajo los principios del diálogo multilateral, la construcción de políticas consensuadas que incluyen a las colectividades locales y sus actores como actores importantes de la gestión y el desarrollo económico. Desde un punto de vista personal, creo que este tipo de libros son importantes por lograr darle al concepto de frontera un trato central y no

residual como venía sucediendo en los últimos años dentro de la ciencia política, las ciencias sociales y las humanidades. Algunos de los autores nos hablan de la noción de espacio transfronterizo utilizado geográficamente y como un concepto genérico que indica una área o una región.

Por otro lado, con algunos estudios de caso, se reconoce la importancia y papel que jugaron a finales del siglo XX algunos Gobiernos no centrales o subnacionales en las relaciones de cooperación que tenían como objetivo el desarrollo local y regional, como alternativa a lo nacional. Por otro lado, se analiza la forma histórica en las zonas de frontera que se convierten en espacios privilegiados para el fomento de las relaciones locales y regionales, donde las llamadas ciudades fronterizas o espejo complementan o aparejan sus economías y comercio a partir del intercambio. Muchas veces este intercambio es desigual, con asimetrías de poder. Aquí, la paradiplomacia o diplomacia paralela como lo sugieren Bastos y Mogrovejo (2018) en el propio texto reseñado, se convierte en una microdiplomacia, diplomacia local o diplomacia multinivel.

De esta manera, la frontera no será entendida solo desde una perspectiva de integración y desarrollo entre países limítrofes, sino espacios de construcción de relaciones económicas y comerciales y encuentros/desencuentros, sean estos culturales o políticos. En el libro, la noción de espacio transfronterizo es entendida como un concepto genérico que puede indicar área o región. Por otra parte, se presentan algunas experiencias transfronterizas exitosas, como la de la triple frontera entre Perú, Bolivia y Brasil, incluso con sus altibajos, la de la frontera colombo venezolana que desarrolla el capítulo de Liliana Bastos y Johanna Mogrovejo.

Estas autoras afirman que en América Latina la paradiplomacia se ha convertido en un medio para el desarrollo de una diversidad de temas y necesidades que requieren atención y apoyo de parte de otros países o regiones. Para explicar cómo operan estas experiencias retoman el modelo institucional de Nahuel Oddone aplicado a las microrregiones

de frontera. En este modelo, la cooperación entre regiones que comparten frontera se estructura a partir de una gobernanza multinivel en la que interactúan Gobiernos nacionales, locales y regionales. Para el caso colombiano, las autoras nos recuerdan que los 50 años de guerra en Colombia contra las guerrillas ha imposibilitado el desarrollo desde abajo o local debido a la fractura y debilitamiento de algunas de sus estructuras sociales, económicas y políticas donde los actores sociales quedan maniatados en su capacidad de agencia y gestión frente a las autoridades locales y departamentales. En el caso venezolano, sin conflictos militares al contrario del colombiano, y aún con las limitaciones que impone la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se ha posibilitado desde el Gobierno nacional intercambios y experiencias a puntuales alcaldías y gobernaciones de igual perfil político para hacer uso de cartas de intención, acuerdos de cooperación y acuerdos de hermandad como figuras jurídicas internacionales.

Por su parte, Perú y sus fronteras muestran una complejidad aún mayor debido a que comparten frontera con otros cinco países. Los autores Lossio, Santa Cruz y Villar coinciden en que la regionalización, la integración fronteriza y la integración de infraestructuras a nivel sudamericano, han configurado un nuevo escenario para la participación de autoridades y actores subnacionales en la implementación de políticas públicas que antes estaban a cargo del Gobierno nacional. En realidad, nos comentan los autores que el problema radica en las asimetrías que presentan las fronteras peruanas con sus pares vecinos que se convierten en desigualdades al momento de ejecutar políticas de cada lado de la frontera, incluso la imposibilidad de cumplir con los objetivos y compromisos de ciudad a ciudad. Como ejemplo cabe recordar la constante migración de peruanos a Chile en busca de trabajo. Es decir, las fronteras Perú-Colombia, Perú-Ecuador, Perú-Brasil, Perú-Chile y Perú-Bolivia son asimétricas entre Perú y el resto de los países vecinos, pero a su vez asimétricas entre cada frontera binacional en lo particular.

Así y al igual que los autores antes mencionados, Cristian Ovando y Sergio González, continúan revisando el papel de la paradiplomacia entre el norte de Chile y el Sur de Perú. Es el caso de Tacna y Arica, ciudades que a pesar de los litigios fronterizos entre sus países han continuado una dinámica de cooperación e intercambios. Nos dicen estos colegas que han sido los actores paradiplomáticos los que han permitido estas relaciones de entendimiento entre ambas ciudades.

Bien, pasemos a una pregunta que se hace Oddone para algunos países sudamericanos: ¿Y si probamos resetear el Mercosur desde las fronteras? La idea principal para responder a la pregunta de Oddone es resetear el Mercosur desde la paradiplomacia transfronteriza realizando lo que los Estados dejaron de hacer. Nos relata de manera cronológica las fases que ha vivido el Mercosur desde su creación poniendo énfasis a la relación entre Brasil y Argentina, países que como sabemos han sufrido crisis económicas y políticas muy pronunciadas. A pesar de estas crisis, los Gobiernos subnacionales han tenido capacidad de desarrollar sus capacidades y actuar en lo internacional favoreciendo el desarrollo regional y la integración.

Siguiendo con esta lista de autores, Rainne Feitoza y Tito Carlos Machado tratan el tema de la cooperación desde abajo a través de la actuación de actores locales en los territorios fronterizos casi siempre carentes de políticas públicas. Estos autores, destacan la centralidad que ha jugado el desarrollo local en la paradiplomacia y la cooperación transfronteriza. Ellos lo comentan de la siguiente manera: "La incapacidad del Estado en alcanzar el desarrollo de forma equitativa y sustentable ha

suscitado nuevas perspectivas de actuación externa compartida para los actores locales en busca del desarrollo" (p. 150). Así, es notable durante todo el cuerpo del libro la crítica por parte de los autores al Estado y su inmovilismo en los asuntos locales de las zonas fronterizas donde son los Gobiernos locales los que asumen la tarea de resolver problemas y demandas ciudadanas que en muchos de los casos escapan a sus facultades, competencias y presupuestos.

Finalmente, creo pertinente recomendar ampliamente la lectura de este libro y tenerlo como un texto de consulta obligada para todos aquellos que de manera directa y cotidiana trabajan los asuntos fronterizos o transfronterizos, y ser de alguna manera cómplices de estos autores y colegas que desde la academia y el ejercicio profesional hacen un esfuerzo por explicar y difundir este tipo de enfoques y perspectivas que en su forma aplicada y materializada han logrado experiencias positivas y buenas prácticas entre actores locales, subnacionales y Gobiernos fronterizos que ante el abandono o ausencia de sus Gobiernos federales o centrales, se activan para fomentar el desarrollo, la cooperación y la integración entre ciudades, comunidades y regiones.

## Referencias

- 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.
- ODDONE, Nahuel (2015), *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el mercosur (2003-2013): una aproximación teórica*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

\* Luis Alfonso Herrera Robles

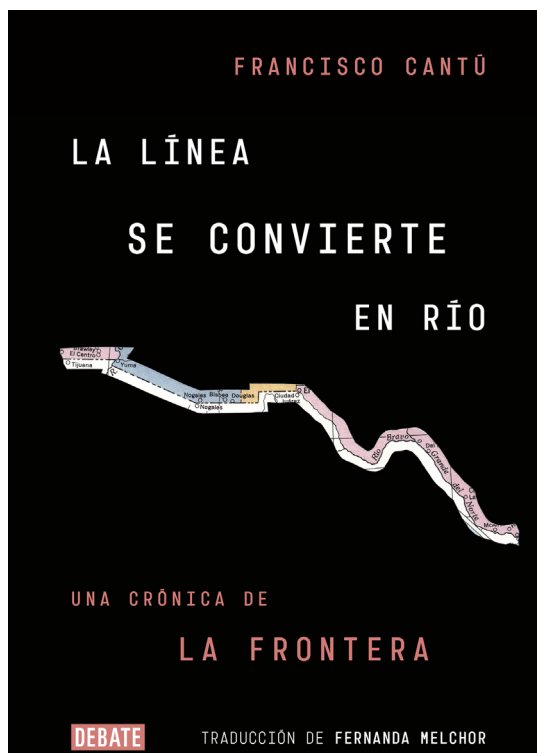
Docente e investigador. Departamento de Ciencias Sociales  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Chihuahua. México  
Correo-e: [alfluish@gmail.com](mailto:alfluish@gmail.com)

# RESEÑA

Por: Yair Candelario Hernández Peña\*

## LA LÍNEA SE CONVIERTE EN RÍO. UNA CRÓNICA DE LA FRONTERA

*Francisco Cantú*



Ciudad de México: Editorial Debate, 2018.

La frontera física entre México y Estados Unidos se ha delimitado territorialmente a través de diferentes instrumentos bilaterales, entre estos, el Tratado de Guadalupe Hidalgo firmado en 1848 entre ambos Estados como sucesión a la guerra y demarcación territorial, el Tratado de la Mesilla de 1853, donde se modifica la línea divisoria por la compra de la Mesilla o compra de Gadsden (como se conoce en Estados Unidos), o por el más contemporáneo, Acuerdo de la Paz de 1983, donde se delimita más recientemente la franja fronteriza entre ambos países, misma que estipula que ésta comprenderá 100 kilómetros de cada lado de la

frontera a lo largo de 3.141 kilómetros extendidos del Golfo de México hasta el océano Pacífico. Además, está compuesta por seis estados subnacionales del lado mexicano (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas) y cuatro del lado estadounidense (Arizona, California, Nuevo México y Texas).

Entonces, la frontera entre ambos países es una de las más extensas del planeta, no solo territorialmente, sino que es un crisol social, económico, medioambiental y cultural, es decir es una vasta frontera heterogénea atravesada por dos sistemas de valores muy diferentes. Es una frontera



que también está altamente asegurada (*securitization*) y controlada en nombre de la seguridad nacional.

Ante la amplia e impresionante región fronteriza México – Estados Unidos, Francisco Cantú escribe y narra una experiencia de vida e investigación denominada La línea se convierte en río. Una crónica de la frontera, la cual combina relatos propios de su experiencia como agente de la patrulla fronteriza y su andar laboral por la ahora CBP (*Customs and Border Protection*) con una revisión literaria de obras que narran diversos eventos sobre la región fronteriza en cuestión. Para ello, Cantú divide la crónica en tres apartados que adentran a conocer el entrenamiento como agente de la patrulla fronteriza, las historias aterradoras sobre migrantes que no logran su objetivo y son detenidos por agentes de la patrulla y, finalmente, el proceso de deportación que enfrenta una persona que entra de manera ilegal al país.

Por lo tanto, el objetivo que persigue esta reseña es compartir con el lector de la revista, de manera general, la composición de la obra para invitarlo a leer la situación actual que se vive en la frontera México-Estados Unidos desde otra narrativa literaria diferente a lo habitual. Cabe mencionar que la obra narra la experiencia del autor mezclada con ficción e historia personal, en particular sobre el espacio fronterizo Arizona/Nuevo México, EE.UU. y Chihuahua, México. Asimismo nos preguntaremos, ¿por qué la línea (frontera) se convierte en río?, desafortunadamente el autor lo deja entre líneas -a deducción del lector-, por lo que se puede entender que hace alusión al río de sueños truncado por los migrantes que cruzan a diario de manera ilegal la frontera física y son detenidos y/o detectados por agentes de la CBP, o que son presa del crimen organizado y abandonados a su suerte en el desierto, o el río de sangre que la frontera ha visto durante los últimos años a raíz de la *securitization* de la frontera física y el endurecimiento sobre la migración, en fin, uno puede pensar mucho sobre este título.

La primera parte de la crónica, comparte el entrenamiento que se recibe en la academia para ser agente de la patrulla fronteriza, del cual relata Cantú que no es nada fácil, al contrario es un entrenamiento

tanto físico y mental muy complicado, él mismo relata cómo varios de sus compañeros de academia desertaron del proceso, les presentan al migrante como el enemigo y la amenaza; también evidencia el adiestramiento en campo, el cual se caracteriza por ser de tres meses y donde se pone en práctica lo aprendido en la academia, entre estas las tácticas de como rajar botellas de aguas que se detectan en el desierto, derramar el agua que contienen, vaciar mochilas que se encuentran y prenderle fuego a todo con la meta de que el migrante no tenga más insumos que le permitan seguir el camino y le haga desistir de adentrarse a EE.UU. de manera ilegal; y narra también la experiencia que vivió ya en campo como agente oficial de la patrulla, entre las actividades que realizan se encuentran la detección de migrantes, trámites de deportación, llevar a migrantes detenidos a centros de procesamiento y/o detención, búsqueda de huellas en el desierto, entre muchas otras actividades. Todo lo anterior lo relata con casos vividos que no se mencionan para interesar al público lector a leer el libro.

En la segunda parte, lo que expone el autor es su proceso laboral como parte de la CBP, pasando de agente de campo a ser parte del Centro de Inteligencia, donde elaboraba informes de inteligencia, realizaba investigación documental, monitoreaba cámaras (dispositivos de seguridad fronteriza), armaba expedientes, entre otras acciones, a llegar ser parte del equipo de operaciones de inteligencia en el Cuartel General de El Paso ubicado en Texas. En su andar laboral describe una serie de acontecimientos donde caracteriza a la frontera como un espacio violento, inhóspito y cruel para las personas que valientemente se animan a cruzarla por diferentes motivos: búsqueda de un mejor vida, contrabando de drogas, trata de personas, etc.

En el tercer apartado, Francisco Cantú nos comparte la historia de José, un migrante indocumentado que fue su compañero de trabajo una vez que renuncia a ser agente de la patrulla fronteriza, ello derivado a que regresa a estudiar un posgrado. Para esto José regresa a México por motivos familiares y al intentar regresar es detenido

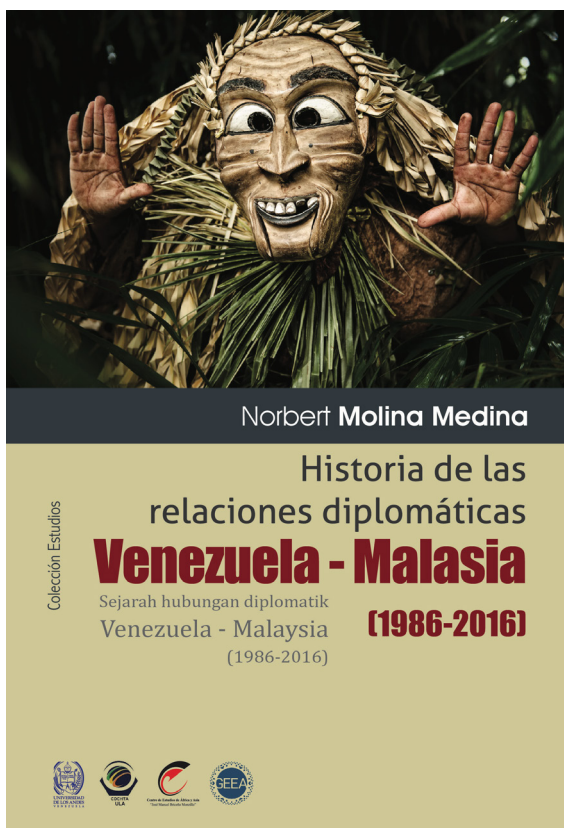
por la CBP, entonces comienza su viacrucis como parte del sistema migratorio estadounidense, el autor se involucra en el caso muy de cerca. Se deja ver lo complejo que es el sistema legal si se entra de manera ilegal a Estados Unidos.

En conclusión puedo decir que esta crónica demuestra la violencia que caracteriza a la frontera entre México-Estados Unidos, una violencia estructural potencializada por el trasiego de drogas y la esperanza de una mejor vida del otro lado de la frontera, esto ante condiciones precarias que vive México. La frontera se ha convertido en una pared donde rebotan sueños, donde se hacen visibles las disparidades económicas entre ambos países, donde la interdependencia del Tratado de Libre Comercio con América del Norte no dio los beneficios esperados.

**\* Yair Candelario Hernández Peña**

Profesor, Universidad Autónoma de Baja California, México  
Estudiante del Doctorado en Relaciones Transpacificas. Universidad de Colima. México  
Correo-e: [yair.hernandez@uabc.edu.mx](mailto:yair.hernandez@uabc.edu.mx)

# PUBLICACIONES



Molina Medina, Norbert (2018), Historia de las Relaciones Diplomáticas Venezuela – Malasia (1986-2016). Sejarah Hubungan Diplomatik Venezuela – Malaysia (1986-2016), Mérida, Venezuela: Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA), Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas “Dr. José Manuel Briceño Monzillo” (CEAA).  
(Primera edición, 238 págs. ISBN: 978-980-11-1950-0)

## ÍNDICE

Presentación

Prefacio

Para comprender a Malasia, pluriétnica y multicultural

Bordando el camino en tiempos sombríos

Los vaivenes de nuestra política exterior hacia Malasia (1986-1999)

Viejas y nuevas ideas conducen otra vez a Malasia (1999-2016)

Sobre el endeble e inestable intercambio económico-comercial

La promoción de la amistad: ¿única posibilidad real de cooperación?

Epílogo

Apéndices

**TABLE OF CONTENTS**

**Presentation**

**Preface**

**Understanding the multi-ethnic and multicultural Malaysia**

**Tracing the road in harsh times**

**The vagaries of our foreign policies towards Malaysia (1986-1999)**

**Old and new ideas direct the path to Malaysia again (1999-2016)**

**About the tenuous and weak economic and commercial exchange**

**The promotion of friendship:**

**The only real possibility to cooperation?**

**Epilogue**

**Appendixes**

# ÍNDICE ACUMULADO

109

Enero – julio 2017 (43) / julio - diciembre 2018 (46)

## A

### ANDRADE BENITEZ, Amanda

- Construir un territorio y una nación en la frontera: intereses políticos y económicos binacionales y rivalidades de poder por el dominio local en el caso de Colombia y Venezuela en el siglo XIX. **Investigación.** 2017/No.43/año 22/pp. 31-40.

### AGUILERA BARRAZA, René Patricio

- La cuestión eclesial de Tacna y Arica: Religión, paradiplomacia y frontera (1900 - 1911). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 61-70.

### ARBIOL, Íñigo

(CABALLERO, Sergio)

- Desacompasamientos de política exterior en las Américas. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 7-19.

### ARCINIEGAS SERNA, Hernando

- La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 23-36.

### ARELLANO ESCUDERO, Nelson

- El desierto de Atacama como laboratorio: experimentos y tecnologías de la energía solar (1872-1981). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 81-89.

### ATENCIO, Melitza

(DUEÑES, Isaac y TORRES, José Gregorio)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2017/No. 43/año 22/ pp. 89-96.

(TORRES, José Gregorio)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 45/año 23/ pp. 89-94.

(FRÉCHON, Claire)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 46/año 23/ pp. 77-81.

### Albornoz-Arias, Neida

(MORFFE PERAZA, Miguel Ángel)

- Nuevas dinámicas de violencia en la frontera colombo venezolana. **Investigación.** 2018/ No. 46/año 23/pp. 31-41.

## B

### BARRA PÉREZ Angélica

(GONZÁLEZ PIZARRO, Sergio y ITURRA VALENZUELA, Luis)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 17-29.

### BARRIOS AULAR, Nancy Josefina

- Capacidades vs. demandas del Estado Venezolano en el contexto de la frontera Táchira - Norte de Santander. 2018. **Análisis.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 83-88.

### BUSTAMANTE, Ana Marleny

(IZARRA VIELMA, Douglas A. y YÁNEZ, Daysi Marisol)

- Percepción de chinos y gitanos sobre la identidad de los venezolanos de Rubio, poblado fronterizo de estado Táchira con el departamento Norte de Santander. **Investigación.** 2017/No.43/año 22/pp. 53-64.

## C

**CABALLERO, Sergio**

- El papel de México en la megarregión transpacífica: bisagra entre América y Asia-Pacífico. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/ pp. 7-17.

(ARBIOL, Íñigo)

- Desacompasamientos de política exterior en las Américas. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/pp. 7-19.

**CHACÓN GUERRERO, Edixon Javier**

(ESLAVA ZAPATA, Rolando, PRADA TORRES, Obeysser, GONZALEZ JÚNIOR, Hilário Alonso)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo-venezolano. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

## D

**DUEÑES, Isaac**

(ATENCIO, Melitza y TORRES, José Gregorio)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda**. 2017/No. 43/año 22/pp. 89-96.

## E

**ESLAVA ZAPATA, Rolando**

(PRADA TORRES, Obeysser, CHACÓN GUERRERO, Edixon Javier, GONZALEZ JÚNIOR, Hilário Alonso)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo-venezolano. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

## F

**Fréchon, Claire**

(ATENCIO, Melitza)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda**. 2018/No. 46/año 23/pp. 77-81.

## G

**GARCÍA ROMERO, Marisol**

(MARTÍNEZ-GUERRERO, Christian A.)

- 20 años de Aldea Mundo: Aportes y desafíos de una revista científica venezolana sobre fronteras e integración. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 69-82.

**GIACALONE, Rita**

- Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 19-30

**GONZÁLEZ CORTEZ, Héctor**

(GONZÁLEZ MIRANDA, Sergio)

- Ancomarca, la comunidad escindida. la frontera entre Perú, Chile, y los Aymaras del tripartito. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/ pp. 7-22.

**GONZALEZ JÚNIOR, Hilário Alonso**

(ESLAVA ZAPATA, Rolando, PRADA TORRES, Obeysser, CHACÓN GUERRERO, Edixon Javier)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo-venezolano. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

**GONZÁLEZ MIRANDA, Sergio**

(GONZÁLEZ CORTEZ, Héctor)

- Ancomarca, la comunidad escindida. la frontera entre Perú, Chile, y los Aymaras del tripartito. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/ pp. 7-22.

**GONZÁLEZ MUÑOS, Adela**

- Relaciones transfronterizas y para diplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos. **Reseña**. 2017/No. 43/año 22/pp. 107-109.

**GONZÁLEZ PIZARRO Sergio**

(BARRA PÉREZ, Angélica y ITURRA VALENZUELA, Luis)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios

transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 17-29.

## M

**GUTIERREZ, Alejandro**

- Venezuela y Colombia: Divergencias en las estrategias de desarrollo, controversias e integración económica. **Análisis y Documentos**. 2017/No. 44/año 22/pp. 111-118.

## H

**HURTADO BRICEÑO, Alberto José**

(ZERPA DE HURTADO, Sadcidi)

- Reflexiones acerca de los efectos estáticos y dinámicos del Mercado Común del Sur. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/pp. 21-30.

## I

**ITURRA VALENZUELA Luis**

(GONZÁLEZ PIZARRO, Sergio y BARRA PÉREZ, Angélica)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 17-29.

**IZARRA VIELMA, Douglas A.**

(BUSTAMANTE, Ana Marleny y YÁNEZ, Daysi Marisol)

- Percepción de chinos y gitanos sobre la identidad de los venezolanos de Rubio, poblado fronterizo de estado Táchira con el departamento Norte de Santander. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 53-64.

## L

**LIZAMA GAVILÁN, Diego**

- El enclave de Huanchaca y la industria salitrera como propulsores del desarrollo portuario y ferroviario de Antofagasta en el contexto del ciclo salitrero en Chile, una relación comercial transfronteriza (1868-1909). **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 91-109.

**MÁRQUEZ ANDRADE, Miguel Ángel**

- La Logica di potenza. L'America, le guerre, il controllo del mondo. **Reseña**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 105-109.

**MARTÍNEZ-GUERRERO, Christian A**

(GARCÍA ROMERO, Marisol)

- 20 años de Aldea Mundo: Aportes y desafíos de una revista científica venezolana sobre fronteras e integración. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 69-82.

**MAUBERT, Lucas**

- Entre pasiones e intereses: la percepción francesa del conflicto para Arica y Tacna (1879-1929). **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 71-80.

**MOLINA PLATA, Kenny**

(TARAZONA SÁNCHEZ, Javier)

- Fundación Redes. Sistematizando la Emergencia Humanitaria Compleja de la Frontera. **Análisis y documentos**. 2018/No. 46/año 23/pp. 69-76.

**MORFFE PERAZA, Miguel Ángel**

(ALBORNOZ-ARIAS, Neida)

- Nuevas dinámicas de violencia en la frontera colombo venezolana. **Investigación**. 2018/ No. 46/año 23/pp. 31-41.

## O

**OLIVERAS GONZALEZ, Xavier**

- La resistencia a la refronterización de Estados Unidos: Representaciones espaciales en la frontera México-Texas. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 77-88.

**OTERO, Delia**

- Integración Fronteriza en el MERCOSUR: Percepciones y Prácticas. **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 31-35.

**OVANDO SANTANA, Cristian**

- Paradiplomacia y actores subnacionales de frontera en Chile desde viejos y nuevos marcos institucionales. **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 7-16.

**P****PASTRÁN SUÁREZ, Romer Abrahán**

- Apuntes acerca de Rubio. Aspectos geográficos del paisaje natural en la frontera Venezolano Colombiana. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 49-68.
- Apuntes acerca de Rubio. Aspectos geográficos del paisaje natural en la frontera Venezolano Colombiana. Notas adicionales. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/pp. 43-60.

**PRADA TORRES, Obeysser**

(ESLAVA ZAPATA, Rolando, CHACÓN GUERRERO, Edixon Javier, GONZALEZ JÚNIOR, Hilário Alonso)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo venezolano. **Investigación**. 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

**R****ROSALES, Maritza**

- El Desarrollo Humano: Una propuesta para su medición. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 75-66

**RUÍZ UZCÁTEGUI, Dyanna María**

- La política fronteriza del estado venezolano: Su incidencia en el desarrollo local del Municipio Bolívar en Táchira, Venezuela. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 41-51.

**S****SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco Javier**

- Max Weber. El político y el científico de Max Weber. **Reseña**. 2017/No. 44/año 22/pp. 129-133.

**SANTIAGO RIVERA, José Armando**

- La complejidad ecológica y la innovación de la educación geográfica ante los retos del milenio. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/ pp. 61-68.

**SILVA SANDES, Emilio Daniel**

- La frontera argentino-uruguaya como formación socioespacial. Entre cohesión y fragmentación. **Investigación**. 2017/No. 44/año 22/pp. 37-59.

**T****TARAZONA SÁNCHEZ, Javier**

(MOLINA PLATA, Kenny)

- Fundación Redes. Sistematizando la Emergencia Humanitaria Compleja de la Frontera. **Análisis y Documentos**. 2018/No. 46/año 23/pp. 69-76.

**TORRES CONTRERAS, José Gregorio**

(ATENCIO, Melitza y DUEÑES, Isaac)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda**. 2017/No. 43/año 22/ pp. 89-96.

(ATENCIO, Melitza)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda**. 2018/No. 45/año 23/ pp. 89-94.



## V

**VILLAR, Santiago**

- El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina. **Reseña**. 2018/No. 46/año 23/pp. 95-98.

## Y

**YÁNEZ, Daysi Marisol**

(IZARRA VIELMA, Douglas A. y BUSTAMANTE, Ana Marleny)

- Percepción de chinos y gitanos sobre la identidad de los venezolanos de Rubio, poblado fronterizo de estado Táchira con el departamento Norte de Santander. **Investigación**. 2017/No.43/año 22/pp. 53-64.

## Z

**Zerpa de Hurtado, Sadcidi**

(HURTADO BRICEÑO, Alberto José)

- Reflexiones acerca de los efectos estáticos y dinámicos del Mercado Común del Sur. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/pp. 21-30.

# INSTRUCCIONES PARA AUTORES



La revista acepta durante todo el año artículos científicos que versen sobre fronteras o regiones con componentes de fronteras, integración regional en sus diferentes dimensiones, geopolítica y globalización, así como reseñas bibliográficas de libros relacionados con estas temáticas. Los trabajos serán sometidos a la consideración de árbitros para determinar su pertinencia, aportes y nivel científico y aceptación para su publicación. Sólo se aceptan textos inéditos y que no hayan sido propuestos en forma simultánea a otras revistas nacionales. Las propuestas deben ser enviados por vía electrónica a aldeamun@ula.ve o aldeamundo@gmail.com.

Deben ser escritos a doble espacio, en tamaño carta o DIN A4, empleando una sola cara. Su extensión no debe exceder las 8000 palabras, incluidas notas, bibliografía, resúmenes, figuras, cuadros y referencias del autor. El tamaño de la letra será de 12 puntos para el texto y 10 puntos para la bibliografía, siendo recomendable la fuente de letra Times. El texto original puede ser presentado en español, inglés, portugués y francés, y debe estar encabezado por el título en castellano, inglés y en francés cuya extensión no podrá ser mayor de 15 palabras. Seguidamente deben ubicarse el resumen en español, inglés y en francés (máximo 150 palabras cada uno), las palabras clave, keywords y mots clés (mínimo 4, máximo 6 en cada idioma). En hoja aparte deben aparecer los datos del autor(es): Apellidos, nombres, breve reseña curricular en la cual se informe sobre su cargo, afiliación institucional e intereses de investigación actual (máximo 150 palabras), dirección, teléfono-fax y correo electrónico.

Las notas deben reducirse al mínimo, enumerarlas y colocarlas al final del artículo, antes de la bibliografía. Los gráficos, cuadros o mapas deben incluir su respectiva leyenda y la especificación exacta del sitio donde deben ser insertos. Los cuadros, figuras o ilustraciones (fotos, mapas, gráficos) deben tener numeración arábica. Las citas deben corresponder a su original en su redacción y puntuación. Toda cita textual debe indicar apellido, autor y número de página, tal como se indica en el punto c). Las citas breves deberán incluirse en el texto entre comillas.

Citas más extensas deberán estar alineadas 5 espacios a la izquierda y no requieren comillas. Cambios o añadiduras deben identificarse con corchetes, elipse (...) se deben utilizar para identificar omisiones, "subrayado, negritas o cursiva nuestros" deben ser indicados. Todas las citas deben ser especificadas en el texto de la siguiente forma:

- (a) Si el autor es indicado en el texto, citar por el año de publicación:  
... Giddens (1996) ha argumentado...
- (b) Si el autor no es nombrado en el texto, citar entre paréntesis indicando apellido, coma y año de publicación:  
...como se ha indicado (Bulmer Thomas, 1979) la integración es...
- (c) Si es necesario, el número de página debe seguir el año de la publicación, separado por dos puntos:  
...se argumentó (Nye, 2001: 325) que .....
- (d) Doble autor separado por "y"; múltiples autores deben ser todos citados la primera vez y por *et al*/ en adelante:  
... Otros enfoques (Haas y Schmitter, 1971: 240-41)... señalan  
...muchos argumentan (Deustch et al., 1979: 256-58) que...
- (e) Si un autor tiene múltiple referencias correspondientes a un mismo año, especificar cada una de ellas utilizando letras minúsculas:  
...por otro lado también se argumenta (Del Arenal, 2003a: 125; Truyol 1976b: 265) que...
- (f) Series de referencias deben ser ordenadas cronológicamente entre paréntesis y separadas por punto y coma:  
...quienes defienden esta posición (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) y muchos...

Al final del trabajo, después de las notas, se debe incluir una lista en orden alfabético de las referencias, como se indica a continuación:

- (a) **Libros:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título en cursivas, edición si es el caso, punto y seguido, ciudad y editor.

VACCHINO, Juan Mario (1982). *Integración económica regional*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.  
KEOHANE, Robert O. y Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.

(b) **Artículos de revistas:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título entre comillas, punto y seguido, nombre de la revista en cursiva, vol. o año, no., mes de publicación, ciudad, país, pp. para indicar los número de páginas.

JENKINS, Rhys (1997). "Trade Liberalisation in Latin America: the Bolivian Case". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, no. 3, September, London, pp. 307-329.

(c) **Capítulos de libros:** apellido(s) en mayúsculas y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título entre comillas, punto y seguido, luego en seguido del (los) apellido(s) y nombre(s) del (los) editor (es), título del libro en cursivas, edición si es caso, punto y seguido, ciudad y editor, pp. para indicar los número de páginas.

BULMER THOMAS, Víctor (1998). "Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto". En Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 302-362.

(d) **Monografías y Papeles de Trabajos:** apellido(s) en mayúscula y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título en cursivas, punto y seguido, título de la serie, número del trabajo y fecha de publicación sin incluir año, si es el caso, ciudad y editor.

GIORDANO, Paolo (2003). *The External Dimension of Mercosur: Propects for North-South Integration within the European Union*. INTAL - ITD – STA Ocassional Papers, no. 19, January.

(e) **Artículo de fuente electrónica:** según este modelo:

ALADI (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

**Las reseñas bibliográficas** deberán ser comentarios descriptivos y/o análisis de publicaciones recientes, tener una extensión no mayor de 1500 palabras y estar relacionadas con la temática de la revista.

La redacción se reserva el derecho de publicar el trabajo en la edición que considere más conveniente y de hacer los ajustes que aseguren la calidad de la publicación.

En caso de autores venezolanos, si el artículo es resultado de un proyecto de investigación financiado por organismos como el FONACIT, FUNDACITE o el CDCHT, se recomienda la inclusión de nota de agradecimiento a éstas.

La no adecuación a las presentes normas será razón suficiente para su no aceptación. Los autores recibirán tres ejemplares de la revista en la cual haya sido publicado su artículo.

## INSTRUCTIONS TO AUTHORS



The journal welcomes articles throughout the year with respect to borders o regions with border relations, regional integration in its different dimensions, geopolitics and globalization. Similarly, books comments related to these issues are also accepted. Articles will be subjected to peer review to determine their pertinence, contribution, scientific level and acceptance for publication. Editors will consider papers that represent original work, not previously published, not submitted to any other publication at the same time. Articles must be sent by e-mail to the following address: aldeamun@ula.ve o aldeamundo@gmail.com.

Manuscripts should be typed on one side paper with double space throughout. Long articles should not exceed 8000, including notes, bibliography, abstracts, tables, figures and information of authors. Submitted work must be typed on 12 point font for the main text and 10 point font for bibliography. Manuscripts can be written in Spanish, English, Portuguese or French, and Times New Roman font is recommended. Primary headings and title must be in Spanish, English and Français, the extension of which cannot exceed 15 words. Authors must also send 150 words abstract in Spanish, English and Français, keywords, palabras clave and mots clés (minimum 4, maximum 6 in each language). The following information should be provided on a separated sheet: Author's name and surname, a very brief biographical describing author's current affiliation and research interest (maximum 150 words), address, phone, fax number and e-mail.

Footnotes should be kept a minimum, numbered consecutively, and listed at the end of paper, before bibliography. Graphics, tables and maps must include their respective heading and authors should indicate where in body of text must be inserted. Tables, figures and illustrations (photos, maps and graphics) must be in Arabic numeration. Quoting must correspond exactly to the original in wording, spelling and punctuation.

Short quotation within the text should be noted by quotation marks; longer quotations should be indented from the left margin and require no quotation mark. Changes and additions to quotations should be identified by bracketing; ellipses (...) should be used to identify omissions; "emphasis added" should also be indicated. All citation should be identified in the text in the following manner:

- (a) If the author is named in the text, cite by year of publication:  
...Giddens (1996) has argued...
- (b) If the author is not named in the text, cite by last name, colon and the year of publication:  
...it has been noted (Bulmer Thomas, 1979) regional integration is...
- (c) If necessary, pagination should follow the year of publication, separated by a colon:  
...it was argued (Nye, 2001: 325) that...
- (d) Dual authors should be joined by "and"; multiple authors should be listed in full on first citation and indicated by et. al. thereafter:  
...other approaches (Haas and Schmitter, 1971: 240-241) concede...
- (e) If an author has multiple references for any single publication year, indicate specific works by use of lower-case letters:  
...On the other hand, other specialists (Arenal, 2003a: 125; Truyol, 1976b: 265) argue...
- (f) Series of references should be enclosed chronologically within parentheses and separated by semicolons:  
...proponents of this position (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) and many...

A bibliography should be given in full, following the notes, in alphabetical order author's surnames. References should conform to the following format:

(a) **References to books** should list author(s), year in parentheses, title in italics, edition, place of publication, publisher:

VACCHINO, Juan Mario. (1982). *Integración económica regional*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.  
KEOHANE, Robert O. y Joseph Nye. (2001). *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.

(b) **References to journal articles** should list author(s), year, title of article noted by quotation marks, journal name in italics, vol. or year, no. and inclusive pages indicated by pp. :

JENKINS, Rhys (1997). "Trade Liberalization in Latin America: the Bolivian Case". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, no. 3, September, London, pp. 307-329.

(c) **References to works in edited volumes** should list author (s), year, essay title noted by quotation marks, In, author 's surname and name, editor, title of volume in italics, place of publication, publisher, inclusive pages indicated by pp.

BULMER THOMAS, Víctor. (1998). "Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto": En Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 302-362.

(d) **References to a monograph in a series** should list author (s), year, title in italics, series title, number and date of publication, place of publication and publishers.

GIORDANO, Paolo. (2003). *The External Dimension of Mercosur: Prospects for North-South integration within the European Union*. INTAL ITD.– STA Occasional Papers, no. 19, January.

(e) **Electronic sources**: following this model:

ALADI. (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

Reviews on recent publications pertaining to or of interest to Aldea Mundo will be also accepted. They must be descriptive comments or analysis to recent publications, the extension of which must not exceed 1500 words.

The editors reserve the right to make minor modifications to papers in order to improve the quality of publication. Any submission not conforming to these requirements is incomplete and will be not considered for review. Author will receive three copies of the issue in which their contribution appears.

# INSTRUCTIVO PARA ARBITROS



Aldea Mundo es una publicación arbitrada. Para ello existe un Comité de Arbitraje constituido por destacados especialistas y expertos en las áreas temáticas de la revista, venezolanos y extranjeros. Para garantizar la mayor objetividad e imparcialidad se mantendrá anónima la constitución del Comité de Arbitraje.

El sistema de arbitraje adoptado es el conocido como "doble ciego", y se recurre a evaluadores externos al CEFI como instancia editora de la revista. Se asegurará la confidencialidad del proceso y se mantendrá en reserva las identidades de los árbitros y de los autores, para evitar el conocimiento entre los mismos. Los trabajos presentados por miembros del CEFI deberán ser igualmente arbitrados y no podrán serlo por ninguno de los miembros de este Centro de investigaciones. En este caso, los trabajos serán enviados a árbitros externos. En la realización de su trabajo los árbitros deberán considerar las siguientes recomendaciones:

## ASPECTO DE FONDO:

**Pertenencia del tema:** señalar si la temática del artículo es relevante según la especialidad de la Revista y si representa un aporte en la literatura sobre el tema.

**Metodología y objetivos del trabajo:** Describir si la metodología utilizada es pertinente. Señalar si se indica en forma explícita el objetivo del trabajo. Debe indicar además si la pregunta que intenta resolver o el objetivo que se pretende desarrollar son significativos.

**Desarrollo:** precisar si existe coherencia en las ideas emitidas. No puede tratarse de una simple descripción, sino que debe haber exigencia en cuanto al análisis y los resultados, que deben ser coherentes con el desarrollo del tema. El árbitro debe dar especial consideración a este último aspecto.

**Trabajos cuantitativos:** si se trata de una investigación cuantitativa de campo debe existir una adecuada definición de la muestra, determinar su validez estadística y la pertinencia de las técnicas y el método de análisis.

**Conclusiones:** determinar si existe rigor, pertinencia y originalidad en las conclusiones. Expresar si éstas se derivan estrictamente de lo aportado durante el desarrollo del artículo.

**Resumen:** señalar si el resumen describe de forma adecuada la globalidad del artículo, el problema que se plantea, las hipótesis para resolverlo y las conclusiones.

**Bibliografía:** precisar si en la bibliografía utilizada se incluyen los aportes más actualizados en la literatura sobre el tema o, si por el contrario, se considera poco actualizada.

**Aportes a la comprensión y desarrollo de la temática:** indicar si el artículo representa un aporte significativo en la literatura existente sobre el tema

## ASPECTOS DE FORMA

**Título:** comprobar si se corresponde con el contenido del artículo.

**Estilo:** precisar si existe claridad, coherencia en la sintaxis y buena ortografía.

**Organización del artículo:** Comprobar si existen subdivisiones claras, indicando la metodología seguida, los resultados obtenidos y la discusión de éstos.

**Citas y notas:** determinar si están ubicadas al final del artículo.

**Referencias:** verificar si están en el texto del artículo y si son agrupadas al final siguiendo el modelo indicado en las instrucciones para los colaboradores.

**Resumen y palabras claves:** verificar si el texto está acompañado de un resumen en español, inglés y francés (máximo 150 palabras) y de hasta 10 palabras claves en español, inglés y francés. Este debe expresar claramente el contenido del artículo: el área temática, los objetivos, la metodología y las partes en las cuales se divide la investigación.

En base a estos criterios, los árbitros emitirán un veredicto acerca de la aceptación o no del artículo para su publicación, la cual será considerada por el Comité Editorial de Aldea Mundo. El árbitro deberá optar por alguna de las siguientes clasificaciones:

1. PUBLICABLE SIN MODIFICACIONES: cuando considere que el artículo no requiere modificaciones relevantes, para lo cual el editor procederá a incluirlo en el próximo número de Aldea Mundo.

2. PUBLICABLE CON MODIFICACIONES: cuando el árbitro considera que el trabajo requiere algún tipo de ajuste o corrección. El árbitro debe señalar si se tratan de modificaciones menores, normalmente para solventar problemas de forma, pero que no afectan el fondo del artículo, o si tratan de modificaciones mayores que implican una crítica a los argumentos centrales del artículo. En ambos casos, el editor remitirá las observaciones al autor para su consideración. Realizadas las correcciones, el autor enviará una nueva versión al editor, quien verificará si se han realizado las modificaciones sugeridas. Una vez aprobada la nueva versión, se procederá a su publicación en el próximo número de la Revista.

3. NO PUBLICABLE: cuando el árbitro considera que el artículo sufre de una serie de deficiencias de forma y de fondo que no recomiendan su publicación.

En el caso que el árbitro tome la decisión 1 y 2 debe presentar la debida argumentación. En el caso 2 debe señalarse de manera clara y detallada las observaciones que serán enviadas al autor para que realice las observaciones pertinentes. En el caso 3 debe justificar igualmente las razones que conducen a rechazar al artículo, las cuales serán transmitidas al autor.



*El Consejo de Desarrollo, Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la ULA es el organismo encargado de promover, financiar y difundir la actividad investigativa en los campos científicos, humanísticos, sociales y tecnológicos, humanísticos y de las artes*



### **Objetivos Generales:**

El CDCHTA, de la Universidad de Los Andes, desarrolla políticas centradas en tres grandes objetivos:

- Apoyar al investigador y su generación de relevo.
- Vincular la investigación con las necesidades del país.
- Fomentar la investigación en todas las unidades académicas de la ULA, relacionadas con la docencia y con la investigación.

### **Objetivos Específicos:**

- Proponer políticas de investigación y desarrollo científico, humanístico y tecnológico para la Universidad.
- Presentarlas al Consejo Universitario para su consideración y aprobación.
- Auspiciar y organizar eventos para la promoción y la evaluación de la investigación.
- Proponer la creación de premios, menciones y certificaciones que sirvan de estímulo para el desarrollo de los investigadores.
- Estimular la producción científica.

### **Funciones:**

- Proponer, evaluar e informar a las Comisiones sobre los diferentes programas o solicitudes.
- Difundir las políticas de investigación.
- Elaborar el plan de desarrollo.

### **Estructura:**

- Directorio: Vicerrector Académico,
- Coordinador del CDCHTA.
- Comisión Humanística y Científica.
- Comisiones Asesoras: Publicaciones,
- Talleres y Mantenimiento, Seminarios en el Exterior, Comité de Bioética.
- Nueve subcomisiones técnicas asesoras.

### **Programas:**

- Proyectos.
- Seminarios.
- Publicaciones.
- Talleres y Mantenimiento.
- Apoyo a Unidades de Trabajo.
- Equipamiento Conjunto.
- Promoción y Difusión.
- Apoyo Directo a Grupos (ADG).
- Programa Estímulo al Investigador (PEI).
- PPI-Emeritus.
- Premio Estímulo Talleres y Mantenimiento.
- Proyectos Institucionales Cooperativos.
- Aporte Red Satelital.
- Gerencia.

***<http://www.ula ve/cdcht>***

***e-mail: [cdcht@ula ve](mailto:cdcht@ula ve)***

***Teléfonos: 0274-2402785 - 2402686***

***Alejandro Gutiérrez S.  
Coordinador general***





UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
V E N E Z U E L A

## Universidad de los Andes

### Autoridades

Mario Bonucci (Rector),  
José María Anderéz (Secretario),  
Patricia Rosenzweig Levy (Vicerrectora Académica),  
Manuel Aranguren (Vicerrector Administrativo),  
Alejandro Gutiérrez (Coordinador General del CDCHTA)

### Universidad de Los Andes - Táchira

“ Dr. Pedro Rincón Gutiérrez”

### Autoridades

Alfonso Sánchez (Vicerrector Decano)  
Omar Pérez Díaz (Coordinador de Docencia y Administrativo (e))  
Doris Pernía (Secretaria)

### Centro de Estudios de Fronteras e Integración

“Dr. José Manuel Briceño Monzillo”

### Autoridades

Carlos Casanova Leal (Director)  
Francisco Javier Sánchez Chacón (Coordinador Académico)

### Investigadores Activos

Ana Marleny Bustamante, Leonardo Caraballo,  
María Alejandra Mendoza, Miguel Ángel Márquez, Francisco Javier Sánchez



**EDITORIAL. FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN**

**Presentación.** La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras

**MARIANO ALVAREZ / NAHUEL ODDONE - EDITORES INVITADOS**

**INVESTIGACIONES / RESEARCH / RECHERCHE**

Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana

*Decentralization of international cooperation: local and regional authorities included in South American construction*

*Décentralisation de la coopération internationale : l'inclusion des gouvernements infranationaux dans la construction sud-américaine*

**SERGIO ALBÚJAR CARBAJAL**

Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina

*Localization of the Sustainable Development Goals in border areas and cross-border South-South cooperation in Latin America*

*Localisation des Objectifs de Développement Durable dans les zones frontalières et coopération transfrontalière Sud-Sud en Amérique latine*

**TAHINA OJEDA MEDINA**

La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil

*Cross-border cooperation in twin cities of the Brazilian southern border*

*La coopération transfrontalière dans les villes jumelles de la frontière sud du Brésil*

**CAMILO PEREIRA CARNEIRO**

Cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: um caleidoscópio paradiplomático

*Cooperación transfronteriza en la región trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: Un caleidoscopio paradiplomático*

*Cross-border cooperation in the trinational region of Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: a paradiplomatic kaleidoscope*

*Coopération transfrontalière dans la région trinationale Ciudad del Este-foz do Iguaçu-Puerto Iguazú: un caléidoscope paradiplomatique*

**GUSTAVO OLIVEIRA VIEIRA / SUELLEN MAYARA PÉRES DE OLIVEIRA**

Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte

*An approximation to paradiplomacy in Chile: some approaches to the transborder dimension of the Northern strip*

*Une approche à la paradiplomatie au Chili: quelques portées de sa dimension transfrontalière dans la bande nord*

**CRISTIAN OVANDO SANTANA / DIEGO RIQUELME GÓMEZ**

La internacionalización, un comportamiento estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino

*Internationalization, a sub-national strategic behavior. A measurement proposal for Argentina*

*Internationalisation, un comportement stratégique infranational. Une proposition de mesure pour le cas de l'Argentine*

**JAVIER DÍAZ BAY**

**AGENDA /AGENDA / AGENDA**

De las relaciones colombo-venezolanas (julio-diciembre 2018)

**MELITZA ATENCIO**

**RESEÑA / BOOK REVIEWS / COMPTES-RENDUS**

**ÍNDICE ACUMULADO / CUMULATIVE INDEX / INDICE ACCUMULÉ**

**INSTRUCCIONES PARA AUTORES / INSTRUCTIONS TO AUTHORS / INSTRUCTIONS POUR LES AUTEURS**