

# 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)