



# LAS FRONTERAS DE LA PARADIPLOMACIA



**JUANA YASNIKOWSKI**

*Doctoranda en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Licenciada en Comercio Internacional. Magister en Política y Gestión Pública con especialización en Economía. Docente regular e investigadora en el Centro de Estudios Territoriales del Departamento de Economía y Administración en la UNQ. Coordinadora Académica de la Maestría en Gobierno Local (UNQ). yasnikowskijuana@gmail.com*

El propósito de este artículo es demostrar la serie de obstáculos que se presentan en torno a los límites de la paradiplomacia en zonas de fronteras. Dicho trabajo se enmarca dentro de un proyecto para el desarrollo del Plan Estratégico de la Triple Frontera entre Brasil, Uruguay y Argentina; para la promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza: entre Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra do Quaraí (Brasil).

Dentro del desarrollo transfronterizo se observa varias aristas de análisis y éste artículo buscará visibilizar algunos inconvenientes que surgieron en este trabajo de campo.

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué hablar de fronteras, justamente cuando en realidad la paradiplomacia debería ser un instrumento promotor del desarrollo de las regiones de frontera?

Entendiendo a la paradiplomacia como las relaciones internacionales de los gobiernos y actores regio-

nales, provinciales, municipales, organizaciones civiles y empresas de un país, con el fin de promover intereses en común.

Para Cornago (2000), la paradiplomacia es “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” (p. 66). La definición del autor destaca el papel de las entidades “no centrales”, es decir, de los gobiernos intermedios. Siguiendo la misma línea de pensamiento Duchacek precisa que son “las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros. Y se distingue de la diplomacia normal en que es específica sectorialmente, más que en representar a la unidad territorial como un todo” (Iglesias & Zubelzú, 2008 p. 32). Martins Senhoras (2009) por su parte involucra a distintos actores, sean o no estatales, empresas y universidades pero que tienen un dinamismo internacional, que pueden hacer paradiplomacia. “Otra posición de autores, ven a la paradiplomacia como una actividad complementaria de la diplomacia tradicional, como lo define Hocking (2000) en su diplomacia multiniveles o a la diplomacia constitutiva de Kincaid, que no ve una acción autónoma de las entidades subnacionales, sino una política de sumisión al poder central. Sin bien es cierto que los gobiernos sub-nacionales generalmente se alinean con el gobierno central en una diplomacia de múltiples niveles o constitutiva, no siempre la política internacional del actor local es un reflejo a pequeña escala de la política nacional. Puede haber intereses divergentes en juego que se reflejan particularmente en las entidades fronterizas que defienden sus propias visiones” (Zidane Zeraoui, 2016).

Esto ocurre porque algunos aspectos del concepto, deberían cambiar, el paradigma de pensar a los territorios de frontera desde otra concepción. Su ubicación geográfica y las características propias del territorio lo hace un espacio único para repensar la complejidad de articular políticas conjuntas entre municipios que pertenecen a países distintos. Esta particularidad desde la concepción teórica más tradicional de analizar la paradiplomacia impide aprovechar las ventajas y fomentan las desventajas. Es por ello, que estas particularidades propias de estos territorios chocan con reticencias estructura-

les que coartan sus potencialidades de desarrollo. Que “como en este caso particular trinacional” se desprenden de la forma en que sus habitantes registran su territorio y de cómo se identifican con las ciudades colindantes. Modificar esta visión trae aparejado la actualización del concepto de la paradiplomacia en frontera y de la concepción misma de frontera. Términos que cada vez se encuentran más tensionado por la propia dinámica del proceso de globalización y, como resultado, la concepción del Estado.

Lograr la cooperación e integración en regiones de frontera, implica pensar políticas regionales y transfronterizas “diferentes”, al desarrollo de otros territorios. Requiere de coordinación de políticas conjuntas entre los tres municipios de los tres países, pero pensando que todos los ciudadanos son iguales, que todos deben beneficiarse de las políticas que se desarrollen indistintamente del municipio que pertenezcan. Esta idea cambia la concepción de ver la paradiplomacia ya que se busca pensar en políticas que incluyan a todos los habitantes independientemente de qué país o municipio sea, es pensar en la región unida por una única cultura, por las mismas inquietudes, problemas y demandas fusionadas en una propia visión. Y no focalizar la mirada en aquellos que los diferencia sino en aquello que los une.

Por una diversidad de motivos esto generalmente no ocurre y en la práctica justamente se da lo contrario. La frontera es vista como límite y obstáculo a la hora de pensar políticas de desarrollo regional en estos territorios. Por ello, este artículo busca visualizar algunas de estas problemáticas para repensar algunos aspectos de la paradiplomacia y fortalecer con una nueva mirada “más local” las capacidades y las potencialidades de desarrollo.

## LA PARADIPLOMACIA EN LATINOAMÉRICA

La paradiplomacia comienza a ser analizada como objeto de estudio en América Latina a partir de la década de los noventa. Su campo de estudio contempla varias disciplinas del desarrollo en el plano de la investigación. Por ello, se trata de un concepto poco estudiado y de mucho interés para aquellos que se dedican al desarrollo territorial transfronterizo y más aún en la formulación de políticas públicas.

El concepto en particular es interpretado como

expresión de una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles de gobierno al interior de un Estado. Stéphane Paquin señala enfáticamente que “solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales” (2016 pp. 5)

En otros casos, por ejemplo la definición de paradiplomacia aportada por Zidane Zeraoui, “se refiere al accionar de unidades subestatales, término que remite a las divisiones político-administrativas de un Estado-Nación en los países de América Latina, principalmente unidades de Estados federales (cualquiera sea su denominación) como así también las unidades locales (municipales) que integran parte de las anteriores, como las uniones o asociaciones de estados federados o de las unidades locales, sean estas reales o físicas, cuanto virtuales o a distancia” (2016, pp. 17).

El abordaje teórico considerado para este artículo corresponde a un conjunto de autores iberoamericanos como: García Segura (1992; 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010), Martín y Oddone (2010). Luna Pont (2010, 2010a, 2011) y Oddone (2016, 2017). A partir de los cuales se reconocen cinco grandes aspectos usados por quienes estudian la actividad paradiplomática en América Latina:

1. la del actor internacional; en este aspecto Oddone “aborda el rol de quien es el actor protagonista internacional y quienes pueden ser considerados sujetos de la paradiplomacia. Esta perspectiva busca visibilizar la evolución teórica e histórica que fue mutando en este aspecto. Reconociendo un nuevo camino para actores internacionales diferentes que trae consigo una nueva forma de relacionarse. Estas nuevas corrientes –en forma directa o indirecta– favorecieron el surgimiento de los estudios paradiplomáticos, en los que los gobiernos no centrales son concebidos

como actores internacionales con capacidades propias, separando así el concepto de su tradicional socio: el sujeto de derecho internacional público”. (Álvarez y otros; 2019, pp. 18).

2. la de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; las concepciones más tradicionales tienen una perspectiva de la política exterior focalizados en la idea de Estado- Nación dividida entre los asuntos internos y externos. Rafael Velázquez “El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido este como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad” (2005, pp. 102). Enfoques posteriores permitieron apartarse de esta mirada tradicionalista dándole paso a nuevos estudios orientados hacia lo burocrático y las organizacionales de la toma de decisiones. Estos nuevos estudios colocaron en tensión y en eje de discusión la diversidad de la política exterior. Lo que permitió un matiz de variables de discusión en torno a las unidades subestatales y su influencia sobre la política exterior nacional. Para Peter Gourevitch: “El sistema internacional no es solo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (1996, pp.23); por ello “las relaciones internacionales y la

política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (1996, pp.67). A través de estos matices se inicia a considerar a los municipios o a las unidades subestatales como un complemento y/o un instrumento de la política exterior de los Estados. De esa manera, el concepto de política exterior empieza a ser asimilado de forma fraccionada y con cierta flexibilidad al encuadrar distintas representaciones multinivel dando lugar a la transformación de la diplomacia; donde la paradiplomacia tiene un rol protagonista en la democratización de la política exterior considerando las necesidades de los distintos niveles de gobiernos.

3. la del desarrollo territorial; a partir de mediados de la década de los ochenta, se inició una lí-

**“LOGRAR LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN EN REGIONES DE FRONTERA, IMPLICA PENSAR POLÍTICAS REGIONALES Y TRANSFRONTERIZAS “DIFERENTES”, AL DESARROLLO DE OTROS TERRITORIOS. REQUIERE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS CONJUNTAS ENTRE LOS TRES MUNICIPIOS DE LOS TRES PAÍSES, PERO PENSANDO QUE TODOS LOS CIUDADANOS SON IGUALES, QUE TODOS DEBEN BENEFICIARSE DE LAS POLÍTICAS QUE SE DESARROLLEN INDISTINTAMENTE DEL MUNICIPIO QUE PERTENEZCAN.”**

nea de investigación que reconoció debatir con más fuerza la relación entre economía, desarrollo y territorio. Ello permitió explicar los procesos de descentralización tanto a nivel nacional como transnacional, interregional e internacional, como una forma de dar respuesta a la globalización. Las distintas formas en que los países se relacionan socio-comercialmente hicieron que los territorios pasen a tener una serie de características muy diferentes a las que tenían. Además de las nuevas dimensiones que produce el desarrollo económico, los territorios pasan a ser nuevos escenarios culturales transnacionales que transforman la soberanía y los límites fronterizos. Swynge-douw “lo denominó “glocalización” un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital); procesos de desterritorialización y reterritorialización” (2004, pp.55).

Albuquerque sostiene que “la reestructuración del proceso de acumulación, los diferentes espacios de producción y consumo y las incipientes políticas espaciales, surgen de la interface local/global”. Conocimientos que relacionados a nuevos procesos redefinen el territorio, la ciudad o el municipio, pasando a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más separado de los órganos territoriales del sistema interestatal y enraizado cada vez más en lo local o regional. “El concepto de espacio como soporte geográfico en el que se desarrollan las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad; dentro del espacio, se analizan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración o la polarización del crecimiento. En cambio, propone desde la perspectiva del desarrollo local y regional, que lo que importa es el concepto de territorio, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial” (1995, pp.8)

4. la de la integración regional; en las últimas décadas los procesos de integración ganaron su

oportuno espacio y sus características propias. Los niveles de decisión y organización fueron ganando fuerzas dentro de las políticas públicas y; los actores locales e instituciones comenzaron a tener un rol protagonista dentro de los procesos de integración regional. Dichos procesos de integración regional tienen su propio dinamismo que las hacen distintas a las relaciones internacionales. Esa dinámica es considerada también diferente en los países centrales donde predominaba la matriz Estado-Nación dando así como referentes las dinámicas de tipo top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba). Esta manera más extensiva de comprender el desarrollo regional se condice con un juego de intereses mucho

**“ LA APARICIÓN DE NUEVOS ACTORES, COMO EN ESTE CASO LO TRANSNACIONAL, TRAJÓ APAREJADO UNA DISGREGACIÓN DEL CONCEPTO DE PARADIPLOMACIA LO QUE HIZO LA REVISIÓN DE ÉSTE Y UN ANÁLISIS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS DECISIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR, INCLUYENDO EN LA DISCUSIÓN A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.”**

más diversificado y con competencia muchos más ampliados entre el Estado Nacional, Provincial y Local. Siguiendo a Martín López y Oddone “ello ha favorecido que las unidades subestatales comiencen a buscar formas de inserción en los procesos de integración, a fin de que sus esferas de actuación e intereses sean contemplados. La existencia o no de canales que habiliten tal involucramiento condiciona sus expectativas y márgenes de maniobra. Si bien la decisión de avanzar en esquemas de integración recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado-Nación,

tal como muestra la experiencia europea, la capacidad de influir en procesos ya en marcha ha tendido a democratizarse, en muchos casos merced a la movilización y presión de los gobiernos no centrales. Los canales, metodologías y prácticas de influencia y participación de actores subestatales, sean estos formales o informales, constituye un capítulo densamente estudiado que brinda muchos elementos para comprender la paradiplomacia como práctica” (2010, pp 33).

5. los enfoques de la gobernanza, la diversidad de actores nacionales, provinciales y locales; y el cambio en las competencias se reflejan en los enfoques sobre la gobernanza muy similares a los aportados por los países centrales. Por ello, resulta relevante el surgimiento de reflexiones teóricas vinculadas a los gobiernos no centrales y a la paradiplomacia. Thoenig sostiene que la gobernanza constituye una nueva forma de analizar los

problemas “en sociedad”. Remite a “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (1997, pp. 22).

6. En un sentido amplio, Bulkeley implica “la asignación autoritaria de recursos y el ejercicio del control y la coordinación, en donde los actores gubernamentales no son necesariamente los únicos participantes ni los más importantes” (2005, pp.877)

7. Por lo tanto, la gobernanza involucra a las relaciones de los distintos niveles de gobiernos y la sociedad, que además enlaza lo local y lo transnacional. Es decir, es una nueva forma de gobernar, una nueva jerarquización y mayor fuerza en las relaciones de cooperación. Es allí, donde las políticas públicas se topan con un tipo de gobernanza multinivel. La interacción no tan solo ocurre entre las distintas autoridades públicas sino con organizaciones privadas. Se transforma en un proceso continuo de negociación, deliberación e implementación de necesidades, iniciativas y estrategias compartidas. Esta vía crea oportunidades y tensiones entre los diferentes actores, favoreciendo una división de las decisiones e intereses. Este sistema complejo contribuyó al desarrollo de nuevos de estudios que afrontan, en particular, el desempeño de los actores no centrales y el papel de la paradiplomacia. Lo que también modifica al rol de la autoridad política.

8. Siguiendo a Aguilar “la gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2005, pp. 2).

Los gobiernos locales de los países latinoamericanos poseen mayor relevancia en los últimos años, principalmente, en la integración regional, desarrollando distintas estrategias paradiplomáticas para lograr su inserción internacional o bien; aparecer en las agendas nacionales. Con esa intención fue abordado este tema, con los cinco aspectos más

utilizados por los países latinoamericanos, debido que los cambios radicales fueron provocando que los gobiernos locales ingresen a la política mundial desde sus propias inquietudes y necesidades. La aparición de nuevos actores, como en este caso lo transnacional, trajo aparejado una disgregación del concepto de paradiplomacia lo que hizo la revisión de éste y un análisis del cambio de paradigma en las decisiones sobre la política exterior, incluyendo en la discusión a los distintos niveles de gobierno.

A través de las actividades paradiplomáticas, “los gobiernos no centrales expresan su voz a nivel internacional, en la persecución de intereses locales que permitan, entre las razones principales, el desarrollo de sus comunidades. Con ello, la perspectiva del desarrollo territorial, en especial desde la óptica de la economía política internacional, ofrece una lectura particular de la paradiplomacia, como elemento desarrollador de la comunidad,

no siempre en disonancia con el nivel central de gobierno, pero tampoco dependiendo de este” (Álvarez y otros; 2019, pp 42).

Con respecto a la integración territorial y regional se observar una doble visión en el papel que cumple la paradiplomacia. Dentro del proceso de integración regional se encuentran; los gobiernos nacionales ligados a los esquemas de integración, en este caso el

más cercano el MERCOSUR y; los municipios con los nuevos actores procediendo directamente en los procesos de integración transfronteriza con iniciativas conjuntas para desarrollar políticas públicas en conjunto.

Finalmente, desde el aspecto de la gobernanza se puede visualizar la importancia de la paradiplomacia como canal de reclamos e iniciativas de la participación ciudadana para la construcción de políticas públicas derivadas de sus necesidades locales. Es aquí donde los gobiernos toman relevancia en cuanto a su papel de cercanía con los vecinos y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

## DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA TRIPLE

**“LA IDEA DE QUE AQUELLOS MUNICIPIOS QUE TIENEN MÁS CANTIDAD DE KILÓMETROS CUADRADOS PUEDEN DECIDIR POR LOS MÁS PEQUEÑOS, SE VUELVE RECURRENTE Y SE TRANSFORMA EN UNA PIEDRA ANGULAR DE PENSAMIENTO ENTRE PODER-POLÍTICA Y LIDERAZGO..”**

## FRONTERA ENTRE BRASIL, URUGUAY Y ARGENTINA

Este proyecto titulado “la promoción de políticas intermunicipales transfronterizas de cooperación para el desarrollo local en la triple frontera comprendida entre Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra Do Quaraí (Brasil)”. Se realizó entre 2018 y 2019, como primer paso se efectuó un diagnóstico territorial sobre el cual construir acuerdos para alcanzar una visión, y una estrategia conjunta, que supere la visión limítrofe de la frontera. A partir de los resultados se realizaría un plan estratégico de desarrollo local transfronterizo que contendría acciones concretas sostenidas sobre el trabajo de investigación y los acuerdos territoriales.

Para ello, se analizaron las características individuales, las complementariedades, las dinámicas y las potencialidades conjuntas de los tres municipios; eso permitió diagnosticar y proponer una serie de acciones que sean sólidas para que, finalmente puedan ser validadas políticamente. Tanto para el diagnóstico como para las propuestas a través de la promoción de la participación y la articulación política de los principales actores de la región en las diferentes etapas que comprendió este trabajo.

Con respecto de la relevancia de esta experiencia, es importante destacar como antecedente que Argentina está desconectada de Uruguay y Brasil porque no existe un puente como sí lo hay entre estos dos países. Esto le otorga una configuración muy particular a esta región en tanto que se restringen las posibilidades para cruzar porque debe hacerse a través de una pequeña embarcación que tiene un alto costo para las personas que viven allí y cuyo fin es principalmente comercial por los siete Free Shops ubicados en la localidad de Bella Unión, Uruguay. Es por eso que la construcción del puente es uno de los primeros proyectos que aparece siempre que hay alguna declaración de integración. Sobre todo desde los inicios para la gestión de la construcción del puente entre Monte Caseros (Argentina) y Bella Unión (Uruguay) los intentos por avanzar en políticas de integración fueron creciendo.

Esto dio como resultado una declaración de interés política por parte de los actores locales más representativos de la región (y particularmente del gobierno federal de Brasil por redefinir la Faja de Frontera) y, así como también el interés académico por parte de la Universidad Nacional de Quilmes

(UNQ), a través de varios proyectos de extensión universitaria y de práctica profesional, instalados en la región hace más de diez años. En este sentido, la numerosa cantidad de proyectos financiados por la institución y por el Ministerio de Educación de la Nación, articulan el interés nacional que tiene esa región de triple frontera para aquél Ministerio tanto en el anterior como en el actual gobierno nacional; Finalmente la abundante -y pertinente- experiencia académica y profesional del equipo propuesto tanto en la temática como sobre el territorio elegido resalta la solidez y factibilidad de la propuesta. Ese nivel de conocimiento teórico, conceptual, territorial, político y práctico otorga previsibilidad y fortaleza a la planificación y garantizan el alcance de los objetivos propuestos para la realización de este plan.

Por una parte, entonces, la relevancia política queda descubierta por la actualidad del tema. Su importancia y pertinencia, sobre todo a nivel local, quedó expuesta en las distintas reuniones y encuentros. En todos ellos participaron activamente representantes de la localidad de Bella Unión, Barra Do Quaraí, Monte Caseros y de la UNQ. Se realizó un documento donde quedó expuesta la relevancia política del tema por la gran cantidad de actores representativos que participaron y en donde, se pudo incluir cinco propuestas de acción para promover la integración de los pueblos.

Sobre esta misma idea, los tres intendentes se manifestaron a favor de avanzar con el proceso de integración y de delegar en actores no gubernamentales la tarea de proponer los problemas y soluciones para mejorar la calidad de vida.

En todos los encuentros realizados quedó manifiesta la voluntad política de los actores principales de la región para llevar adelante acciones conjuntas sobre el territorio. Se destacó la importancia de la cooperación transfronteriza en el desarrollo local y sobre lo anterior quedó explícita la necesidad de impulsar políticas que permitan pensar estrategias estructurales de desarrollo a nivel regional con soluciones a problemas comunes.

Posteriormente se fueron realizando sistemáticos encuentros para seguir trabajando distintos temas vinculados a la cooperación e integración fronteriza. El último avance registrado es un acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas tratado por el consejo del Mercado común (MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/19 con fecha 04/12/2019). Dentro de ese acuerdo los Estados Partes, donde se encuentran

estos tres municipios entre otros tantos, acuerdan un documento para el tránsito vecinal fronterizo, donde se explicitan derechos y obligaciones, áreas de cooperación, un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, entre otros acuerdo en esa línea de cooperación e integración.

### LOS OBSTÁCULOS A SOLUCIONAR

Si bien, cuando se estudia la región rápidamente se observan avances de integración y cooperación transfronteriza, también esa voluntad política hizo que el plan estratégico quede momentáneamente trunco. Es por ello, que como se precisó anteriormente, el artículo se focalizará en describir los distintos obstáculos a la hora de formalizar la cooperación para la integración entre las distintas partes. Esos obstáculos visibilizan las fronteras marcadas que se presentan en la paradiplomacia a la hora de hablar de desarrollo trasfronterizo.

Para expresarlos claramente, partiremos de los cinco aspectos mencionados y cómo ellos pueden transformarse en pro o en contra de las relaciones transfronterizas

1 La del actor internacional, aquí cabe preguntarse quién ocupa ese lugar protagonista dentro del plan. Este primer aspecto trae la primera aspereza entre los actores intervinientes (intendentes, secretarios, instituciones públicas y privadas, ciudadanos, concejales, cónsules, etc). Ese rol es tomado en cuenta como una matriz de poder-política-liderazgo. Dentro de los representantes de cada país se analizaron esas relaciones que se fueron generando a medida que se avanzaba con el trabajo. Las rigideces que se produce ante situaciones que provocan cambios demuestra muchas veces la falta de diálogo, de empatía, de camaradería, de visión a largo plazo y de colocar en primer lugar el bienestar general que el propio. Ese cambio de pensamiento, de pensar diferente, y sobre todo de madurar nuevas ideas: es el cambio de paradigma que traer este primer aspecto a la hora de analizar políticas de desarrollo transfronterizas. La concepción de trabajar y analizar los problemas y las soluciones en grupo “entre todos” es el primer escollo dentro de un plan

estratégico. La puesta en común de las inquietudes, la jerarquía de establecer las prioridades y la estandarización de una visión común es la primera frontera que radica la paradiplomacia en este tipo de iniciativas.

2 La de la política exterior y los procesos de toma de decisiones, en este aspecto la piedra en el camino que se debe sortear es el cambio de la mirada más tradicional sobre las relaciones internacionales. Esa visión verticalista plantea que todo comienza en la política exterior nacional; y que si bien, no se busca quitarle el mérito que representa, lo que se quiere demostrar es que las ideas de desarrollo transfronterizo nacen en el territorio y los primeros actores institucionales que atienden la demanda son los gobiernos locales. Entonces, la idea es el desarrollo de las políticas públicas desde abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades territoriales, analizando el territorio como una misma y única región, aunque se trate de tres municipios de tres países distintos.

Esta concepción de analizar las políticas públicas cambia la perspectiva en la toma de decisiones, y simultáneamente la idea más tradicional de Estado-Nación derribando la división entre asuntos internos y externos que en este punto pasa a transformarse en lo mismo. Es ahí cuando se busca el cambio de paradigma y repensar estrategias de desarrollo para territorios de frontera

que implican un salto cualitativo de la teoría más tradicional.

3 La del desarrollo territorial; en este aspecto la idea es fortalecer la discusión existente en la relación entre economía, desarrollo y territorio. Ello permite entender de mejor manera a las regiones transfronterizas, donde las características son totalmente diferentes al resto de los territorios pero no menos atractivas para llevar adelante políticas de desarrollo. Esto requiere dejar de lado la mirada de que los territorios de fronteras son desérticos, marginales y utilizados para la defensa nacional. Esa diversidad origina nuevos espacios culturales transnacionales que transforman la soberanía y los límites fronterizos. Ese cambio en los conceptos

**“ PENSAR POLÍTICAS DE DESARROLLO DE FRONTERA ES TENER LA CAPACIDAD DE PENSAR LA REGIÓN COMO UN “TODO” DEJANDO DE LADO LAS MEZQUINDADES QUE TRAE CONSIGO LA TRIANGULACIÓN DEL PODER, LA POLÍTICA Y EL LIDERAZGO. ES COLOCAR LAS NECESIDADES Y LAS DEMANDAS DE LOS HABITANTES ANTES QUE LOS BENEFICIOS INDIVIDUALES QUE PUEDE BRINDAR ESA TRIANGULACIÓN”**

sobre el territorio es lo que hay que fortalecer a través del diálogo y la discusión a partir de la participación ciudadana en el tema.

4 La de la integración regional, dentro de los procesos regionales, los transfronterizos experimentaron en los últimos años una idea más extensiva de comprender el desarrollo regional. Y ello se condice con un juego de intereses mucho más diversificado y con competencia ampliada del Estado Nacional, Provincial y Local. En un nuevo escenario cultural que ocurre en territorios de frontera, es muy común encontrar contradicciones entre los distintos niveles de gobierno, más aún cuando difieren las cuestiones partidarias. Esta situación se observa aún entre países.

La idea de que aquellos municipios que tienen más cantidad de kilómetros cuadrados pueden decidir por los más pequeños, se vuelve recurrente y se transforma en una piedra angular de pensamiento entre poder-política y liderazgo. Si bien, se sabe que la integración está en manos del Estado Nacional, muchos de los procesos actuales surgen desde abajo, debido que los municipios son los primeros receptores de las inquietudes locales y cuando hacen mucho ruido y llegan con fuerza al gobierno nacional no le queda más remedio que respaldarla.

5 Los enfoques de la gobernanza, en este aspecto se busca visualizar la necesidad en los cambios de competencia de los distintos actores intervinientes. Parte de los cambios tiene que ver con las formas de gobernanza, lo que puede colaborar en el desarrollo de una gestión de los problemas más efectiva, ayudando a la toma de decisiones y agilizando la respuesta a la ciudadanía. La gobernanza incluye a todas las relaciones de los distintos niveles de gobiernos y a la sociedad, articulando lo local y lo transnacional. Esto implica una nueva forma de gobernar, brindando mayor fuerza a los vínculos de cooperación mutua, mayor intercambio en las discusiones y negociaciones propiciando estrategias e iniciativas comunes.

## CONCLUSIONES

En contraste a la diplomacia tradicional, que está institucionalizada en la representación de las secretarías de relaciones exteriores o los ministerios de asuntos internacionales, la paradiplomacia en territorios fronterizos está estrechamente arraigada al espacio geográfico y a los actores locales y no solamente al liderazgo político regional. Zidane

sostiene que existen tensiones contradictorias sobre la conducción de la política exterior: por un lado, existen fuerzas centralizadoras, que buscan lograr una sola voz en el escenario mundial, pero al mismo tiempo hay presiones descentralizadoras, que permiten a los actores subnacionales irrumpir en el sistema internacional. En esa dirección se focalizan los resultados que se buscan demostrar a través de los cinco aspectos mencionados, que pueden dar un giro en la concepción de analizar este tipo de territorios fronterizos, y cómo la simple voluntad política puede agilizar u obstaculizar este tipo de iniciativas. Como se detalló anteriormente el plan estratégico trinacional se encuentra en stand by por el momento, básicamente por una decisión política de una de las partes. Eso ocurre cuando justamente no puede colocarse la visión colectiva antes de la individual. Pensar políticas de desarrollo de frontera es tener la capacidad de pensar la región como un “todo” dejando de lado las mezquindades que trae consigo la triangulación del poder, la política y el liderazgo. Es colocar las necesidades y las demandas de los habitantes antes que los beneficios individuales que puede brindar esa triangulación. De la misma manera, cabe señalar que en este tipo de experiencia tiene a favor el compromiso de los actores involucrados. Y es por ello, que rápidamente saldrá de esa situación de estancamiento en la cual se encuentra.

El éxito e impacto obtenido en esta experiencia, permitió grandes avances de cooperación e integración en la región, se logró multiplicar la red de actores e instituciones que actualmente apoyan, participan y acompañan esta nueva iniciativa. También la firma de distintos acuerdos y actas de compromiso por parte de los tres países. Por ello, es posible que esos obstáculos o límites de comprender lo global y actuar sobre lo local puede cambiarse proponiendo y entendiendo que se debe hacer un cambio en la forma de deliberar y concebir al territorio de frontera. El compromiso y la participación ciudadana, las mesas y talleres de trabajo y los distintos avances logrados en este sentido, revertirán esa situación rápidamente. Cambiando la mirada hacia una nueva forma de analizar el desarrollo en territorios de frontera.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Luis Fernando (2005), Gobernanza y Justicia F L A C S O – Mx 21 – 22 de abril de 2005. Consultado 07/12/19 [https://www.focal.ca/pdf/cuba\\_Aguilar\\_Gobernanza%20y%20Justicia\\_Abril%2021%202005\\_Mexico.pdf](https://www.focal.ca/pdf/cuba_Aguilar_Gobernanza%20y%20Justicia_Abril%2021%202005_Mexico.pdf)
- Albuquerque Francisco (1995), Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local, Santiago de Chi-



le ILPES/CEPAL. Consultado 11/01/20 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30528/S9500109\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30528/S9500109_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Álvarez Mariano, Luna Pont Mariana, Oddone Nahuel (2019), *América Latina global: estudios regionales sobre para-diplomacia –1a ed compendiada–* Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero. Consultado 09/01/20 file:///C:/Users/Juana/Downloads/America%20Latina%20Global-BA-JA.pdf
- Bulkeley Harriet (2005), “Reconfiguring Environmental governance: Towards a Politics of scale and Networks”, en *Political Geography*, Estados Unidos, vol. 24, núm. 8, 2005, p. 877.
- Gourevitch Peter (1996), “La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas”, en Olga Gil y Luis Sanz, (comps.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Madrid, Zona Abierta.
- Iglesias, V., & Zubelzú, G. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Paquin Stéphane (2016), *Para entender la paradiplomacia*. Desafíos vol.28 no.1 Bogotá Jan./June ISSN 0124-4035. Consultado 12/12/19 [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352016000100002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002)
- Senhoras, E. M. (2009). *Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades*. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Universidad de la República, Montevideo.
- Swyngedouw Erik (2004), versión en español “Globalisation or Glocansation Networks, Territories and Rescaling”, *Cambridge Review of international Affairs*, Volume 12, numbers 1. April 2004. Publicado con el permiso del editor (Taylor & Francis, [www.informaworld.com](http://www.informaworld.com)) y del autor. Consultado 09/01/20 <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/04/cap-11.pdf>
- Thoenig Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y política pública*, vol.6, núm.1, 1997, pp.19-37.
- Velázquez Flores Rafael (2005), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés. ISBN 9707224738, 9789707224735
- Zeraoui Zidane (2016), “Introducción: para entender la paradiplomacia”, en *Desafíos*, vol.28, núm.1, p. 15-34