



RED DE EXPERTOS EN

Paradiplomacia e Internacionalización Territorial

Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial-REPIT

Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial ;
compilado por Federico Trebucq ; editado por, Mariano Alvarez, Viviana Ávila
Gómez, Ray Freddy Lara Pacheco, José Luis Niño Amezquita, Nahuel Oddone y
Federico Trebucq. - 1a ed. - Córdoba : Editorial CEIC, 2020.

Libro digital, HTML

Archivo Digital: online

ISBN 978-987-46066-9-3

1. Ciencias Sociales y Humanidades. 2. Cooperación Internacional. I. Trebucq,
Federico, comp. II. Lara Pacheco, Ray Freddy. Oddone, Carlos Nahuel. Ávila Gómez,
Viviana, Alvarez Mariano. Niño Amezquita, José Luis ed.

CDD 327

Este trabajo corresponde a la compilación de ponencias y exposiciones del 1er. Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial realizado el 03, 04 y 05 de diciembre de 2019, en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Primera edición: Mayo 2020

©de la Compilación: Federico Trebucq

©de la edición: Mariano Alvarez, Viviana Ávila Gómez, Ray Freddy Lara Pacheco, José Luis Niño Amezquita, Nahuel Oddone y Federico Trebucq

©de los textos: los autores

Colaboraron en la maquetación y compilación de este volumen: Franco Aguirre, Guillermina Serna, Brenda Bevaqua, Dolores Urrets Zavalía, Leonardo Pizarro, Valentina Cuello, Jose Gangi, Luciano Marambio, Paula Bürcher, Paula Lopez Martín y Julieta Brezzo.

Editorial CEIC

Crisol 263, Planta Baja C.

Córdoba, Argentina

TE: 011-1532976702 - info@fundaceic.org

ISBN 978-987-46066

Paradiplomacia e integración regional latinoamericana: una mirada desde la cooperación Sur - Sur transfronteriza

Autor: Tahina Ojeda¹ & Damian Pakin²

Panel: Desafíos de la Internacionalización Territorial (I). Cooperación Transfronteriza

Enviado: 30 de septiembre de 2019

Aceptado: 08 de octubre de 2019

Para citar este artículo:

Ojeda, Tahina & Paikin Damian (2020) Paradiplomacia e integración regional latinoamericana: una mirada desde la cooperación Sur - Sur transfronteriza, en REPIT (ed) "*Encuentro de Estudios sobre Paradiplomacia e Internacionalización Territorial*". Córdoba, Argentina. Editorial CEIC.

Introducción

El objeto de la presente ponencia es el estudio de la relación virtuosa entre la paradiplomacia y la cooperación Sur-Sur en la integración regional latinoamericana. Ambas contribuyen a la conformación de un paradigma de integración desde la base en la que participan un conjunto de actores de diversa naturaleza que dan forma a una red de relaciones con carácter transnacional, fomentando la integración y el desarrollo a través de mecanismos prácticos y operativos más cercanos a las realidades de los territorios.

La paradiplomacia y la cooperación Sur-Sur en América Latina van cada vez más de la mano. Son herramientas empleadas, tanto por los gobiernos locales y regionales como por los actores sociales y privados, para la internacionalización de los territorios, la resolución de problemas de desarrollo, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de capacidades locales.

Los actores locales han conseguido ganar espacio en la arena internacional gracias al trabajo en red y a la participación activa y significativa en los debates internacionales. La incorporación del ODS 11 (sobre ciudades y comunidades sostenibles) de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana son algunos ejemplos del resulta del trabajo de incidencia política de estos actores, con el que se busca conectar las esferas internacional y local en favor de la mejora de las condiciones materiales, sociales y ambientales de las ciudades y poblaciones locales.

En suma, la paradiplomacia y la cooperación Sur-Sur representan una realidad que amerita un espacio de estudio por su aporte a la dinamización de las diversas formas de integración que tienen vida actualmente en América Latina, así como a la internacionalización de los territorios.

La Paradiplomacia: Definición y motivos de un nuevo fenómeno de las relaciones internacionales

Tradicionalmente, la paradiplomacia puede ser definida según diversos autores (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004; Duchacek, 1990) como una acción de carácter político, económico o cultural llevada adelante por un gobierno sub-nacional con la intención de vincularse con el mundo de forma similar a la realizada por las Cancillerías. De hecho, el concepto se define justamente por su oposición a la forma tradicional de la diplomacia. Es "para" diplomacia, no por sus acciones, sino por el sujeto que la pone en práctica. En este sentido, y aceptando el peligro de abusar del concepto, en este trabajo tomaremos principalmente la idea de una acción internacional llevada adelante por los actores estatales y no estatales en el ámbito sub-nacional donde, si bien nos centraremos en el espacio de los gobiernos sub-nacionales, haremos también mención a otros actores sociales que colaboran desde su perspectiva en la construcción de una agenda multi-actor a escala global.

¹ Doctora en Ciencia Política. Investigadora Asociada al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) y profesora de la Universidad Antonio Nebrija. N° ORCID: 0000-0002-6012-465X.

² Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y profesor de grado y postgrado de diversas universidades de Argentina y América Latina.

Esto es así porque nuestro foco estará puesto en la integración regional y en el ámbito fronterizo, y es allí donde las comunidades como un todo procesan su nueva identidad común en pos de la construcción de un nuevo espacio territorial interrelacionado.

Sin embargo, para llegar a ese punto, es de todas formas necesario construir el propio recorrido de la paradiplomacia tradicional porque es en ella, y en la ruptura de la lógica tradicional de la diplomacia, donde aparece la potencialidad de la acción de más actores.

Por ello, dado que es un proceso que se consolida en los años 90, la respuesta debe vincularse con procesos que emergieron justamente en esos años, de manera tal de haber generado este cambio en las conductas de los representantes de las entidades sub-nacionales.

Tomando entonces este factor temporal como determinante, podemos plantear tres componentes que estarían actuando, según nuestra hipótesis, a favor de la paradiplomacia: los cambios en la economía global, la nueva distribución del poder y la integración regional.

Los cambios de la economía global

Decididamente, pensar la realidad actual sin hablar de globalización se vuelve, al menos, complejo. El concepto, difuso, se impone de todas formas como una obviedad necesaria. Pero, de hecho, detrás de esa aparente palabra vacía se esconde un mundo de significación que merece el esfuerzo que implica su definición.

En pocas palabras, entendemos la globalización como un proceso multidimensional que está reorganizando las relaciones sociales globales a través de diferentes escalas espaciales, siendo un proceso no uniforme, que genera repercusiones desiguales – e inequitativas – según la realidad sobre la que opera. En otras palabras, las transformaciones globales son una consecuencia del encuentro de ciertas prácticas socio-espaciales de carácter transterritorial, tanto económicas como políticas y culturales, con las prácticas preexistentes inscriptas en el territorio (Ferrero, 2005).

El incremento de los flujos comerciales, la liberalización del capital, y la revolución tecnológica que están por detrás de la globalización han llevado a lo que David Harvey (1989) definió como la compresión tempo – espacial. Y por tanto a una sensación, corroborada por la práctica, por la cual diversos actores comienzan en forma creciente a entender sus intereses ya no solamente a escala local, sino también a escala regional o mundial, donde la “región” o el “mundo” que cuenta, que no necesariamente es el planeta como un todo, aparece como una entidad física y política en permanente construcción y reconstrucción por parte de los individuos, empresas y grupos que actúan en ese espacio (Boas, Marchand y Shaw, 2005).

Es dentro de esta dinámica que la economía se globaliza en términos generales, provocando la deslocalización de la producción, y por tanto, una mayor dificultad para manejar sus flujos por parte de los Estados, dando lugar a lo que se conoce como “regiones – estados” (Ohmae, 1993), cuya característica esencial es que su relación básica es con la economía mundial y no con su nación de hospedaje.

Son esas mismas empresas las que, al transnacionalizar su producción, a la vez que favorecen a los gobiernos locales con su trato directo, dificultan la capacidad regulatoria del Estado – Nación. Siguiendo a Sassen (2004: 385) podemos decir que “las firmas que operan globalmente [...] dependen de la transnacionalización y la desregulación para su crecimiento. Así, a diferencia de etapas previas de la economía mundial, las formas actuales de la globalización, hechas a la medida de las avanzadas industrias, no necesariamente contribuyen a reproducir o fortalecer el sistema interestatal”.

Desde la perspectiva de las entidades sub-nacionales, esta nueva realidad se presenta como un marco de oportunidad para realizar políticas propias de inserción de cara al mercado mundial, sin mediación por parte del Estado central.

Pero la globalización no actúa sobre este fenómeno sólo enmarcada en su cariz económico. La creciente interconexión a escala tecnológica se presenta como un componente fundamental a tener en cuenta bajo una lógica vertical y otra horizontal. Con respecto a la primera, los gobiernos sub- nacionales (y los actores sociales) hacen uso de la tecnología para hacer saber su opinión sobre diversos temas de política internacional, sumando su voz a la mirada nacional.

Tal como plantean Keohane y Nye (1998: 153) “Los actores no- gubernamentales (Ong’s, actores sub-nacionales, etc.) tienen muchas más oportunidades de organizar y propagandizar su agenda, convirtiendo a

los Estados en algo cada vez más alejado de la idea de la caja negra. Como resultado, los líderes políticos nacionales se encontrarán en mayores dificultades para mantener una coherente visión unívoca sobre la política internacional”.

En relación a la lógica horizontal, las entidades sub-nacionales hacen uso de la tecnología en pos de procurar alianzas y contrapartes en otros puntos cardinales, conformando redes de regiones que mantienen su vínculo principalmente en forma virtual. Este hecho, sumado al abaratamiento de los transportes, ha generado un incremento en la interconexión que no puede ser menoscabado. La posibilidad surgida de que con bajo presupuesto una ciudad pueda participar de una red regional o mundial, que pueda encontrar oferentes para sus productos locales o que pueda enviar sus funcionarios a entablar vínculos con otros Estados, ha sido un importante aliciente para la acción internacional sub-nacional. “La interconexión entre naciones no es nueva, pero sin embargo la llamada revolución informática alteró considerablemente algunos aspectos de la interdependencia compleja debido al abaratamiento de los transportes y los medios de comunicación. Ahora es posible transmitir un número infinito de informaciones por un costo irrisorio”, reafirman los ya citados Keohane y Nye (1998: 162).

La nueva distribución del poder

Según lo descrito anteriormente, es a partir de esta nueva realidad, vinculada con la organización de la economía mundial y las nuevas tecnologías, que las entidades sub-nacionales se encuentran con la capacidad de disputar por sí mismas su lugar en el mundo. Pero, si bien es cierto que este contexto económico – tecnológico que actúa como plataforma, sin la cual no se podría ni pensar en la acción internacional de los gobiernos sub-nacionales, tampoco ésta se entiende sin otros elementos más vinculados con lo político y lo cultural, que confluyeron a fines del siglo XX y dieron, entre todos, el marco de posibilidad para la diversidad de acciones que en estos años han desarrollado las regiones.

Nos referimos aquí a las nuevas formas de la representación política, consolidadas tras la caída del Muro de Berlín, que sumaron al componente económico-tecnológico estructural, la legitimación política y discursiva necesaria para que los representantes de las provincias, regiones, etc., e incluso de muchas ciudades, entendieran que su campo de acción incluía no sólo las tareas históricas vinculadas con su gestión al frente de un territorio, sino también la puesta en marcha de un conjunto de acciones de índole internacional.

En este sentido, para que la persona que desempeña el cargo de gobernador o intendente decida participar de una cumbre por el Cambio Climático, por ejemplo, no sólo debe existir la posibilidad material de que lo haga, sino que, además, debe detentar la legitimidad social para llevar a cabo dicha tarea, entendiendo que las personas a las que representa verán en esta acción un valor y no meramente un gasto improductivo. Y vale la pena preguntarse, y que se lo pregunten los propios representantes ¿por qué si en la cumbre está presente la presidencia de determinado país, la ciudadanía va a estar interesada en que también asista la máxima autoridad gubernamental de su ciudad? ¿Es que acaso no alcanza con la representación nacional?

La respuesta es no. No alcanza, dada la ruptura operada en los últimos años entre la representación nacional y la ciudadanía. Ruptura que no sólo se expresa por los fracasos o aciertos de determinada figura política, dado que es un proceso ampliamente extendido a nivel mundial, sino con el cambio en la propia lógica de la representación, operada tras el derrumbe del mundo comunista y el crecimiento de la corriente neoliberal.

Sin duda, durante los años 60 y 70, muy pocos gobiernos sub- nacionales –quizás con excepción de aquellos que pensaban en la vía protodiplomática, como Quebec-, se hubieran atrevido a intentar interactuar en el plano internacional en forma autónoma a su Estado de origen. Y esto no sólo porque la disputa entre las grandes potencias generaba un grado de complejidad tal que era imposible abstraer cualquier acción de su mirada, sino principalmente porque no existía, ni en la mente de los dirigentes regionales ni en la de sus administrados, la idea de que esto fuera posible, o, aunque más no sea, necesario.

Esta falta de percepción de la necesidad de acción internacional se vinculaba directamente con el lugar que ocupaban estos espacios en la lógica de la política de su época: lugares menores, con funciones acotadas a la gestión de cuestiones territoriales, muy lejos de los grandes debates de la política. Claramente, ocupar un Municipio era un lugar importante, pero sólo en el camino hacia una transformación mayor.

Del otro lado del eje representación-representado, las personas beneficiarias siempre se expresaba en forma de colectivos, dentro de los cuales las personas se referenciaban y se identificaban (Lechner, 1997). Colectivos que mayormente referían al lugar que las personas ocupan en la sociedad, en tanto trabajadores, empresarios,

estudiantes, etc., o en virtud de la identidad nacional o de clase, tanto en términos marxistas (proletariado-burguesía) como dentro de la lógica nacional-popular (pueblo-oligarquía). Sea cual fuera esta identidad, todas generaban un vínculo al interior del colectivo a partir de una idea de trascendencia. Los individuos se sentían vinculados por prácticas colectivas concretas, como el trabajo, el estudio, etc., pero también por la idea de que ese colectivo venía a cumplir un rol esencial en la transformación de la sociedad.

Con la caída del Muro de Berlín, estas tendencias paulatinamente empezaron a desdibujarse. El hegemonismo del discurso económico-empresarial comenzó a filtrarse en los ámbitos políticos, reemplazando los términos de “revolución”, “gesta”, “liberación” propios del mundo bipolar por los de “gestión” y “eficiencia”, más cercanos al mundo de los mercados. A su vez, el beneficiario de la política dejó de ser el colectivo “pueblo” o “trabajadores”, por el más singular “ciudadano” que como tal, como individuo, exigía un gobierno cercano a sus problemas.

Incluso, ante la dificultosa idea de pensar en colectivo la nueva identidad, surge la idea de “vecino” como categoría globalizadora, la cual no lleva tras de sí ninguna vinculación interna más allá que la de vivir en un mismo barrio, ciudad, etc. Nada vincula horizontalmente a un vecino con otro, no hay práctica común, ni intereses que superen la lógica de un buen pavimento, por caso.

Ahora bien, el individuo aislado, o en su categoría de vecino, no encuentra más contraparte que el gobierno local – ni siquiera el provincial – que dé cuenta de sus reclamos. Un sindicato, aunque pequeño, puede encontrar puntos comunes con otros sindicatos y formar una federación, y de allí una confederación y lograr la fuerza suficiente para ser escuchado a nivel nacional. Un vecino no. Ni siquiera con un vecino de otra ciudad u otro barrio, pues, como se planteó, no hay lógica trascendente en el concepto de vecino, no hay vínculo que los una, dado que su lógica está fuertemente asociada con el territorio. Y allí, el individuo (ciudadano o vecino), no demanda política o transformación, demanda eficiencia y gestión para la solución de su problema particular.

Así, para inicio de los 90, pero aún con mayor fuerza a partir de mitad de esa década, los gobiernos locales comenzaron a ser ensalzados como aquellos que por su cercanía con la ciudadanía, eran los más indicados para representar sus intereses.

En el caso de MERCOSUR, por ejemplo, esta situación es clara, ya que fueron las ciudades, en el año 1995 con la fundación de MERCOCIUDADES, las que comenzaron a buscar su participación a nivel regional, propuesta que luego fue tomada por los gobiernos intermedios, buscando como afirma Stuart (2004: 132) “mejorar la legitimación democrática y la transparencia del proceso integrador”.

De esta forma, en el marco del cambio del paradigma de la representación operado principalmente por corrientes neoliberales, que ataban la idea de cercanía y eficacia con la de “Estado mínimo”, los gobiernos locales y regionales crecen en la consideración pública como garantes de la democracia, a la vez que los Estados centrales son atacados por ineficientes y burocráticos.

Paralelamente, aunque con menor fuerza al menos hasta el año 2001 - con la realización del I Foro Social Mundial- el nuevo rol de los gobiernos locales también fue pensado por corrientes más vinculadas al pensamiento de izquierda como el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, donde la lógica de la representación ciudadana fue reemplazada por la de la participación.

En este marco, la idea central proveniente de las corrientes de izquierda era la relegitimación del espacio local a partir del involucramiento activo del conjunto de los ciudadanos. Un Estado, en definitiva, en manos del pueblo, donde la idea de la intermediación política partidaria quedará cada vez más desdibujada por la presencia, en acto, del soberano.

Desde esta concepción, entonces, lo local, como espacio posible de esta liberación de la representación, también fue ensalzado como el espacio de la pureza, no ya por la idea de cercanía, sino por la de participación.

Así, tanto la óptica más liberal, como las corrientes de izquierda, actuaron como tenaza sobre la legitimidad del Estado nacional, oponiendo como alternativa superadora una especie de conglomerado trans-local, donde las virtudes descritas anteriormente se potenciarían, construyendo un gobierno a la escala del ciudadano.

Integración regional

Tomamos en consideración a la integración regional como un componente más en favor de la paradiplomacia porque, si bien no hay una sola lectura para explicar las causas que llevan a los países a, como afirma Hass

(1969: X), “ceder en forma voluntaria parte de su soberanía en pos de un objetivo común”, lo cierto es que dichos procesos traen como resultado un profundo cambio en las lógicas de relacionamiento interno de los países a partir del hecho de que decisiones que se tomaban anteriormente a nivel del gobierno nacional, pasan a ser tomadas en el marco de las instituciones regionales, trasladándose por tanto a la esfera de la política internacional.

El inicio de un proceso de integración trae consigo la necesidad de repensar las lógicas propias de la ciudadanía, que implica históricamente la construcción de pisos de derechos propios de una comunidad política que definen, a su vez, el adentro y el afuera de dicha comunidad bajo la lógica de inclusión/exclusión (García Delgado / Nosetto, 2004).

Motivadas por cuestiones políticas o económicas, internas o externas, lo cierto es que los procesos de integración aumentan los vínculos entre los Estados tanto en términos económicos-comerciales, como en términos de coordinación de políticas y movimiento de personas. Este crecimiento obliga también a repensar la lógica de la ciudadanía nacional, buscando avanzar hacia nuevos modelos comunitarios que acompañen en términos de derechos e identidad los avances económicos y de coordinación política.

En este sentido, las ciudades y comunidades, particularmente, las ubicadas en zonas de frontera y sus proximidades, condensan en buena medida esta tensión entre lo nacional y lo regional. Ubicadas a pasos de su par transfronterizo, el incentivo a la integración se vuelve palpable. ¿Dónde más que allí, donde la integración se vive en forma cotidiana, se puede avanzar en lógicas de cooperación? Pero, a la vez, en la frontera es donde la tradición nacional concentra el sentido y las instituciones de su propia construcción soberana. Es, tal como afirma Jaquet (2008), no es solo un espacio físico, sino también una metáfora que condensa imaginarios.

Por qué si bien es cierto, como afirma Machado de Oliveira (2006), que no existe la frontera, sino las fronteras, estas pequeñas líneas que separan y comunican países y realidades distintas tienen en su andar cotidiano cuestiones comunes que las igualan y las vinculan. Y, sobre todo, al menos en América Latina, existen. Existen pese a los planteos teóricos mitológicos del mundo sin fronteras de Kenichi Ohmae (2005), o de la desfronterización de Ulrich Beck (1996). Ciertamente, no son más la frontera armada, ni la frontera de la defensa, propia de las hipótesis de conflicto reinantes en gran parte del siglo XX. Hoy las guarniciones militares han perdido peso. Pero allí donde antes había uniformados, hoy hay agentes de aduana, migraciones, salubridad animal y vegetal y un importante ejército de funcionarios que viene a dar cuenta de la nueva vida que ha adquirido la frontera en el marco del proceso integrador.

Además, 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).

Y una característica más que nos vuelve a ubicar en la realidad de la paradiplomacia: la condensación de competencias jurisdiccionales.

Puntualmente, se puede diferenciar entre la línea fronteriza, donde la competencia sigue siendo exclusiva de los gobiernos nacionales, y el área de frontera, donde allí las competencias son compartidas con los gobiernos regionales y locales, y donde viven cotidianamente sus sociedades.

Sobre este territorio peculiar, entonces hacen eclosión los discursos de integración, hermandad y ciudadanía regional, por un lado, y aquellos vinculados a la seguridad, la soberanía y la defensa de la salud y el bienestar, por el otro.

En este contexto, entonces, la cooperación Sur-Sur parece llamada a jugar un papel central para deconstruir las tensiones planteadas pensando que, tal y como lo plantea Rhi-Sausi (2011: 29) “De ser percibidas como el fin de los Estados, como el límite lejano, fronteras de nadie y muchas veces despobladas, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional”.

Mirar a la integración regional y a la paradiplomacia desde la cooperación Sur-Sur

Llegados a este punto, lo primero, es precisar que la cooperación Sur-Sur es una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que “se lleva a cabo entre los países del Sur en las esferas económica, social, cultural, ambiental y técnica, entre otras, y que puede tener lugar en contextos bilaterales, regionales o interregionales, para que los países en desarrollo alcancen sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados, siguiendo los principios de esta cooperación [horizontalidad, consenso y equidad]” (ONU, 2019: párr. 7).

A modo de complemento de la definición anterior, la CSS puede ser definida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se fundamenta en la identificación previa de necesidades consensuadas que llevan a la formulación de objetivos comunes entre las partes que establecen esa relación (Ojeda, 2019^a).

Por tanto, la cooperación Sur-Sur está presente prácticamente en todas las esferas de las relaciones internacionales de los actores que tienen capacidad para actuar en el ámbito internacional. Sin embargo, a los efectos de este documento ponemos especial énfasis en la integración regional y la paradiplomacia.

En la cooperación Sur-Sur participan actores de la más diversa naturaleza. El actor principal es el Estado nacional, quien es el que planifica la política pública de cooperación y la financia casi en su totalidad. No obstante, cada vez más, los Estados subnacionales y gobiernos locales están llevando a cabo actuaciones de CSS descentralizada y transfronteriza.

Además de los Estados, tanto a nivel nacional como regional y sub-nacional, también participan en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur otros actores privados (empresas, fundaciones, bancos y entidades financieras, etc.) y sociales (ONG, movimientos sociales, asociaciones, mancomunidades, universidades, sindicatos, etc.).

Estos actores interactúan en los ámbitos político, económico, social y cultural. En algunas ocasiones, dichas interacciones son puntuales y con carácter coyuntural, pero, en otras, pueden llegar a establecer relaciones significativas y con carácter de permanencia en el tiempo.

Prestar atención a las relaciones internacionales que desarrollan los actores sub-estatales (públicos, privados y sociales), nos facilita acercarnos a las realidades materiales y sociales de la integración regional desde la base. Este tipo de relaciones adquieren significancia cuando están sustentadas en las necesidades del territorio y la ciudadanía.

En los últimos años los actores subnacionales están estableciendo, y cada vez más, relaciones que fortalecen la integración regional desde la base, con espacios creados para atender temas locales, entre ellos los fronterizos. Estas relaciones internacionales se establecen, en buena parte de los casos, con objetivos de desarrollo. Y en esos casos pretenden, por ejemplo, contribuir a la gobernanza de los territorios, resolver problemas comunes del ámbito local, fortalecer capacidades de los actores, intercambiar experiencias y conocimientos, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, alcanzar metas específicas de los ODS o cualquier otra agenda internacional, etc.

Para trabajar en cualquiera de los objetivos de desarrollo establecidos por los actores sub-estatales, la cooperación internacional es una de las herramientas empleada para conseguirlos. Es por ello que suele existir una estrecha vinculación entre la cooperación para el desarrollo y la acción exterior de quien la realiza. Habitualmente se estudia como una parte de la política exterior de los Estados, pero, aquí, que estamos ampliando el foco a otros actores sociales y privados en la cooperación internacional, diremos que, dichos actores también desempeñan una acción exterior que responde a sus intereses y demandas, estableciendo actuaciones coordinadas con sus pares en el ámbito internacional.

Siguiendo este planteamiento, es factible identificar que la cooperación Sur-Sur ha tenido un especial protagonismo en los procesos de integración y de regionalización en América Latina y el Caribe, donde se le ha dado un peso singular en su canalización por las vías regional y multilateral, pero, también, aunque en menor medida, por las vías descentralizada y transfronteriza. En estos dos últimos casos estando dinamizada por los actores sub-nacionales públicos, privados y sociales.

Vale la pena, antes de seguir avanzando, precisar que la cooperación Sur-Sur regional es aquella que se realiza en el marco de esquemas de integración regional o regionalismos propios del Sur. Son impulsados por

sus Estados miembros, pero también pueden ser producto de las dinámicas de los actores sub-nacionales, así como de la base social que establece relaciones internacionales de tipo cooperativa en un marco regional o subregional. La cooperación Sur-Sur multilateral puede tener lugar en dos supuestos: 1) Cuando se ejecuta en el marco de un organismo multilateral (interestatal o supranacional) propio del Sur. 2) Cuando se ejecuta entre más de dos actores del Sur que se coordinan en una condición de horizontalidad para llevar adelante actuaciones de cooperación, generando una base institucional funcional que no está relacionada con un esquema de integración regional (Ojeda, 2016).

En este sentido, la cooperación Sur-Sur canalizada por la vía regional ha estado presente en los procesos de integración de América Latina y el Caribe desde sus inicios, no obstante, vivió una etapa de renovado auge a inicios del siglo XXI con los procesos de regionalización denominados “post-liberales” (p. ej. UNASUR y CELAC) o “contra-hegemónicos” (p. ej. ALBA-TCP). Actualmente, a pesar de los cambios que se observan en la integración regional dadas las turbulencias políticas y económicas, sigue estando presente (p. ej. Alianza del Pacífico y MERCOSUR).

Pero es que, como decimos, ha estado presente en la integración regional, tanto en los marcos más formales establecidos por los Gobiernos nacionales, como en los marcos más reales creados por quienes tienen una mayor cercanía con las políticas de la integración en el terreno. Por ello afirmamos que la CSS está presente y tiene estrecha conexión con la integración y la paradiplomacia. Un espacio que lo refleja claramente es el fronterizo, sobre todo, en el marco de las relaciones internacionales de los Gobiernos Locales y Regionales, pero también del resto de actores públicos, privados y sociales que hacen vida en los espacios fronterizos en nuestra región.

La cooperación Sur-Sur transfronteriza

Las zonas y regiones fronterizas viven procesos de urbanización crecientes, y en ellas las necesidades de desarrollo son apremiantes. Además, son espacios en los que los impactos de los cambios de la economía global se sienten con especial crudeza en temas como la migración y los derechos humanos.

Las fronteras suelen estar apartadas de la atención de los gobiernos nacionales, de los medios de comunicación, y en general, de la cosmovisión social, salvo cuando se trata de cuestiones relacionadas con la seguridad nacional o alguna catástrofe (natural o humana). No obstante, estos espacios adquieren importancia con el paso de los años, incrementan el número de asentamientos urbanos, y con ello aumentan las necesidades y demandas sociales, económicas y ambientales.

Según Dilla (2014: 16) “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.

En este sentido, también deben tomar importancia las relaciones de los actores sub-nacionales en los espacios y zonas de frontera, porque desde ahí, también se pone en marcha la integración más real. Es más, en las zonas de frontera es posible promover la conformación de una sociedad regional de base, que si recordamos el planteamiento de Björn Hettne (2007), sería uno de los requisitos para avanzar en la construcción de una región. Proceso al que también conocemos como regionalización que, en síntesis, es el proyecto político de construcción de una región, proceso que pone en marcha a la integración regional pero que va más allá de ella.

Así pues, se define a la cooperación Sur-Sur transfronteriza como aquella que se realiza en un marco de relaciones transnacionales con la participación de actores nacionales, locales y regionales en espacios fronterizos. Y puede ser canalizada a través de las vías bilateral, triangular, regional y subregional.

Las áreas de trabajo o sectores en los que se ejecuta en los espacios fronterizos están directamente relacionadas con las apremiantes necesidades de desarrollo en cada contexto en particular. Suelen priorizarse aquellos sectores en los que las partes hayan adquirido alguna capacidad o tenido alguna experiencia que se pueda compartir y que facilite el camino para el diseño de políticas públicas de desarrollo más allá de la frontera.

La necesaria conexión entre integración, paradiplomacia y cooperación Sur-Sur

Sostenemos en este texto que la integración, la paradiplomacia y la cooperación Sur-Sur son tres conceptos que están interrelacionados y que forman parte de un círculo virtuoso en la práctica política, económica, institucional y social de los actores sub-nacionales (públicos, sociales y privados).

Cada uno de estos conceptos posee un desarrollo epistémico y doctrinario diferenciado y diferenciable, tiene sus particularidades y puede representarse a través de vías autónomas de actuación en materia de políticas públicas. No obstante, encuentran un punto de conexión muy claro con el concepto de desarrollo, así como con los objetivos y metas que en su nombre se establezcan de acuerdo al momento histórico, el ciclo político-económico y el enfoque teórico que se trate.

Actualmente, en el marco global de desarrollo internacionalmente consensuado lo encontramos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En dicho marco se está promoviendo el Enfoque Integrado de Desarrollo Sostenible (PNUMA, 2016), que orienta a los actores y agentes del desarrollo a la formulación de políticas públicas de tipo multinivel y al diálogo multiactor la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La aplicación de este enfoque resulta una buena oportunidad para avanzar en una práctica más coherente entre las actuaciones de la paradiplomacia, la integración y la cooperación Sur-Sur con objetivos de desarrollo en sus dimensiones global, regional, nacional y local. Pero, además, representa una oportunidad para que los actores sub-nacionales potencien sus relaciones internacionales, mejoren su posición como actores y contribuyan al logro de metas concretas de desarrollo.

La integración, la paradiplomacia y la cooperación Sur-Sur representan vías complementarias entre sí que pueden conducir al logro de objetivos de desarrollo en los distintos niveles del Enfoque Integrado. Por tanto, el concepto de desarrollo resulta ser el eje vertebrador de la puesta en marcha de una integración desde abajo, de la paradiplomacia y de la cooperación Sur-Sur en sus formas descentralizada y transfronteriza. Lo que supone en la práctica que resulten ser instrumentos o vías para el logro de objetivos de desarrollo que se canalizan a través de la acción exterior de los actores locales, quienes participan de las dinámicas de las relaciones internacionales como actores con identidad propia.

Bibliografía

- ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (2000): Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid, Marcial Pons
- BECK, Ulrich (1996). The reinvention of politics. Cambridge, Polity Press.
- BOAS, Mariane, MARCHAND, Mariane & SHAW, Timothy (2005). The Political Economy of Regions and Regionalisms: an introduction to our critical, revisionist inquiries. Puebla, UDAL.
- CORNAGO, Noé (2002): "Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs". Workshop on Constituent Units in International Affairs. Hanover. October.
- DILLA, Haroldo (2014), "Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina". Estudios Fronterizos, nueva época, Vol. 16, N° 31, enero-junio, pp. 15- 38.
- DUCHACEK, Ivo (1990). "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en MICHELMANN, H y SOLDATOS, P. (edits.) Federalism and international relations. The role of subnational units. Oxford, Clarendon Press.
- HETTNE, Björn (2007): "Theorising the Rise of Regionness". New Political Economy, Vol 5, No 3 (December), pp. 457-473.
- HARVEY, David (2007). Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. Buenos Aires, Geobayres – Cuadernos de geografía.
- JAQUET, Héctor (2008) "Más allá de la frontera, las fronteras: Una aproximación socio espacial a las situaciones fronterizas de Misiones, Argentina", en Dilla Alfonso (coord.) Ciudades en la frontera. Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos, Santo Domingo, Grupo de de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras
- LECHNER, Nobert (1997). Gobernabilidad en América Latina. Buenos Aires. Flacso – Clacso.
- MACHADO, Tito (2006) Território sen limites. Estudos sobre fronteiras. Campo Grande, Universidade Federal de Matto Grosso do Sul.
- OHMAE, Kenichi (1997) El fin del Estado-Nación. Santiago, Andrés Bello
- OJEDA, Tahina (2020): "El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular". OASIS, N°31. Universidad Externado de Colombia. pp. 9-
29. En línea: <https://bit.ly/37soFFw> [18/11/2019].
- (2019a): "Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)". En OJEDA, Tahina y ECHART, Enara: La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). CLACSO. En línea: <https://bit.ly/35ggREU> [18/11/2019].

- (2019b): "La cooperación sur-sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS". En BENDELAC, Leticia y GUILLERMO, Martín: La cooperación transfronteriza para el desarrollo. IUDC- UCM / Catarata. Madrid. pp. 47-60-
- (2019c): "Localización de los objetivos de desarrollo sostenible en espacios fronterizos y cooperación sur-sur transfronteriza en América Latina". Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración Regional. Año 24, No. 47 / enero-junio 2019 (1). Venezuela. pp. 29-40.
- (2016): Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur. IUDC-UCM y Catarata. Madrid.
- ONU (2019): Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. II Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. Buenos Aires. 20 a 22 de marzo. En línea: <https://bit.ly/2NTsE6e> [17/11/2019].
- ONU Medio Ambiente (2018): El Enfoque Integrado para el Desarrollo Sostenible y la Dimensión Ambiental en los Informes Nacionales Voluntarios sobre la implementación de la Agenda 2030 presentados por países de América Latina y el Caribe (2016-2017). PNUMA. Ciudad de Panamá. Panamá.
- PALESTINI, Stefano (2012): "Regímenes de Integración Regional: la construcción institucional de los mercados del sur global". Revista de Sociología. N° 27. pp. 55-78. Universidad de Chile. Chile.
- PASQUARIELLO, Mariano; (X) Karina y PASSINI, Marcelo (2005). "Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas" en Vigevani, T (comp.) Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL. Sao Paulo, EDUSC.
- PNUMA (2016): El desarrollo sostenible en la práctica. Aplicación de un enfoque integral en América Latina. PNUMA. Panamá. En línea: <https://bit.ly/2BRm4Yn> [17/11/2019].
- RANFLA, Arturo (1984), "Frontera política y espacio fronterizo", Estudios Fronterizos, año II, Vol. I, N° 4-5, mayo-agosto/ septiembre-diciembre, pp. 47- 68.
- RHI-SAUSI, José Luis (2011) "Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras", en Altmana Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana (Edit) Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires, Flacso.
- ROJAS, Francisco; ALTMANN, Josette y BEIRUTE, Tatiana (2012): Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana, en ALTMANN,
- J. [ed.]. América Latina: caminos de la integración regional. FLACSO. pp. 11-48. San José de Costa Rica.
- SASSEN, Saskia (2004). "El Estado y la nueva geografía del poder", en VIGEVANI, T (comp.) A dimensao subnacional e as relacoes internacionais. Sao Paulo, EDUSC.
- STUART, Ana (2004). "Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T (comp.) A dimensao subnacional e as relacoes internacionais. Sao Paulo, EDUSC.
- VIGEVANI, Tullo (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en Revista Integración & Desarrollo, N° 21, Julio - Diciembre.