

eman ta zabal zazu



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

Departamento de Derecho Internacional Público,
Relaciones Internacionales e Historia del Derecho

LA PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL MERCOSUR (2003-2013): UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Doctorando: ODDONE, CARLOS NAHUEL

Director de Tesis: CORNAGO PRIETO, NOÉ

Codirector: MAIRA, AGUIRRE LUIS

Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea

Bilbao, Campus de Leioa, 2015

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN	12
MARCO TEÓRICO Y LAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	32
INTEGRACIÓN REGIONAL: LO LOCAL COMO UNA DIMENSION OLVIDADA.....	36
a. La integración regional como opción de política internacional.....	36
b. Teoría de la integración económica	39
c. Federalismo e integración regional	41
d. Geografía económica del MERCOSUR y su impacto subnacional.....	48
e. Lo local en la integración regional: la experiencia en la Unión Europea.....	56
PARADIPLOMACIA: INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MOVILIZACIÓN POLÍTICA MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS.....	64
a. La Teoría de las Relaciones Internacionales y la Paradiplomacia: evolución histórica	67
b. La paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas	76
c. Obstáculos legales para la paradiplomacia	118
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA	120
a. La inspiración de la cooperación descentralizada.....	120
b. La cooperación transfronteriza: ¿de dónde partimos y a dónde llegamos?.....	125
c. La Economía Política y la Economía Simbólica de la frontera	137
d. El valor agregado de la cooperación transfronteriza.....	146
e. Fondos regionales para sostener la cooperación transfronteriza	151
f. La institucionalidad de la cooperación transfronteriza: una discusión abierta	155
PARTE I	163
EL MERCADO COMÚN DEL SUR Y SUS CUATRO ESTADOS PARTE FUNDADORES. 163	
a. Antecedentes	164
b. Integración regional y reformas constitucionales: los casos de Argentina y Paraguay 168	
i. Constitución Argentina: integración y autonomía municipal.....	169
ii. Constitución Paraguaya: el nacimiento de una nueva letra constitucional.....	172
c. Los cuatro Estados Parte fundadores del MERCOSUR: estructuras de gobierno comparadas y sus procesos de descentralización municipales desde la década de 1990	174
c.1. República Argentina	177
c.2. República Federativa del Brasil.....	182
c.3. República del Paraguay	189
c.4 República Oriental del Uruguay.....	193
d. Las políticas nacionales de frontera de los cuatro Estados Parte fundadores del MERCOSUR	197

d.1. Republica Argentina, la concepción tradicional de la frontera	201
d.2. República Federativa del Brasil, una concepción de la frontera que avanza e integra	205
d.3. República del Paraguay: entre la concepción tradicional y los intentos de modernización	212
d.4. República Oriental del Uruguay: por una concepción social de la frontera.....	216
e. Espacios institucionales mercosureños para estimular la cooperación transfronteriza	220
i. Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza	222
ii. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR	225
f. Las cooperaciones bilaterales reforzadas en el MERCOSUR.....	234
g. La voluntad política de los gobiernos nacionales.....	236
PARTE II	245
RESETEANDO LA INTEGRACIÓN REGIONAL MERCOSUREÑA DESDE LA PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA	245
a. La complejidad institucional vista desde lo local: movilización multinivel vs. intergubernamentalismo tradicional	245
b. Una nueva concepción socio-espacial del proceso de integración y su vinculación con la infraestructura regional como elemento de enlace con la cooperación transfronteriza	252
c. Integración regional y cooperación transfronteriza desde una perspectiva comparada: mercurización de políticas públicas a múltiples niveles	261
d. El aporte de la paradiplomacia transfronteriza a la reconfiguración especial del MERCOSUR	263
e. Un modelo institucional para las microrregiones de frontera	265
f. La debilidad institucional de los espacios de representación subnacional en el MERCOSUR y la propuesta de “Mercoregiones”	267
CONCLUSIONES	269
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	278

Índice de Cuadros, Diagramas y Mapas

Cuadro 1. Proporción del total de empresas exportadoras de los Estados Parte fundadores del MERCOSUR que exportan a destinos seleccionados, 2011	51
Cuadro 2. Comparación entre soberanía formal y soberanía operativa.....	102
Cuadro 3. Características del proceso de activación de una red	111
Cuadro 4. Gobernanza: enfoques que han impactado sobre el concepto y la acción de la paradiplomacia.....	116
Cuadro 5. Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes	123
Cuadro 6. El valor agregado de la cooperación transfronteriza	150
Cuadro 7. Organización de los comités de integración	204
Cuadro 8. Estructura institucional del MERCOSUR en materia fronteriza	221
Cuadro 9. Tipología aplicable a proyectos económicos de desarrollo fronterizo	260
Diagrama 1. Mutaciones políticas y económicas en el período 1970-1990	26
Diagrama 2. La paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas.....	78
Diagrama 3. Cooperación transfronteriza: convergencia de procesos institucionales para la construcción de microrregiones.....	159
Mapa 1. Cartera de proyectos de integración fronteriza de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).....	199
Mapa 2. República Argentina	202
Mapa 3. República Federativa del Brasil	205
Mapa 4. La faixa de fronteira de la República Federativa del Brasil	208
Mapa 5. República del Paraguay.....	214
Mapa 6. República Oriental del Uruguay.....	217
Mapa 7. Línea de frontera uruguayo-brasileña.....	218
Mapa 8. América del Sur: ejes de integración y desarrollo de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)	259

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS

“Confía en el tiempo, que suele dar dulces salidas a muchas amargas dificultades”.
Miguel de Cervantes Saavedra (1547-1616).

Para escribir una tesis doctoral necesitamos confiar en el tiempo, reconocer el *momentum* oportuno en el que se van a sintetizar procesos iniciados muchas años atrás. Tanto años que a veces ni nos recordamos ni es posible fecharlos.

Quizás no nos recordemos de los años, ni entendamos algunos de esos procesos, pero probablemente nos acordemos de quienes nos han acompañado. Mi primer director de una tesis, *Sergio Cesarín*, me dijo que “hay cosas que no voy a entender hoy, pero que las voy a entender mañana”. Aún no entiendo si la acción internacional de los gobiernos locales y la cooperación transfronteriza me eligieron, o si yo los elegí, pero si creo entender que hubieron personas que acompañaron esa elección. Ha sido un camino largo ya que el primer texto sobre paradiplomacia y acción internacional de las Mercociudades lo escribimos hace más de diez años con *Leonardo Granato*, compañero de ruta y letras durante algunos años. Esa elección conjunta marcó que en mi segunda tesis buscarse entender los espacios ofrecidos por la articulación de Mercociudades para potenciar la integración regional y el desarrollo local, que con la ayuda de *Juan Carlos Martínez Coll* pude llevar adelante. Fue también mi primera publicación importante, en Valencia encontró cobijo un sueño que con el apoyo de *Antonio Colomer Viadel* se hizo realidad bajo el título “La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local”. Pero recién estábamos emprendiendo este camino a *Itaca* y pedíamos que el camino fuera “largo, lleno de aventuras, lleno de experiencias”. Afortunadamente así lo fue.

Al no caminar sólo, caminar acompañado, las experiencias académicas y profesionales se fueron sumando tal como un niño que devora golosinas, incluso sin saborearlas, como en la poesía de Mario de Andrade. Pero que seguía caminando (y a veces jugando). Así llegó la oportunidad de colaborar directamente con Mercociudades cuando *Igor Santander* al frente de la Dirección Internacional de Canelones, y en aquel momento responsable de la Secretaría Ejecutiva de la Red, me invitó a participar como asesor externo de su equipo de trabajo. Por aquellos años publicábamos también un libro que implicó un gran esfuerzo, era la primera

obra con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) junto a *Miguel Ángel Martín López*, que dieramos en llamar “Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas”.

Otra gran oportunidad se presentó al asesorar al Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, *Eduardo Galantini*, y después de trabajar también en el Municipio de Monte Caseros, en la provincia de Corrientes, en donde encontré uno de mis lugares en el mundo, tal como recuerda el título de una vieja película argentina. Recuerdo con grata estima, mis primeras reuniones temeroso en la Cámara de Diputados y todos los esfuerzos realizados por potenciar la actuación internacional de los gobiernos locales desde el ámbito legislativo. Eduardo siempre me apoyó, como me tocó hacer lo propio para que Monte Caseros mejorase en su inserción regional e internacional tal como reseñáramos en el libro conjunto titulado “Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quareím. Una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del MERCOSUR”. Junto a esta experiencia surgió otra que terminó de marcar mi elección.

José Luis Rhi-Sausi, en aquel momento director del *Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI)*, me invitó a ser parte del Proyecto Fronteras Abiertas destinado a estimular la cooperación transfronteriza en América Latina. Esta invitación marcó una derivación fundamental en las publicaciones realizadas que fueron centrando su foco en diferentes experiencias de cooperación transfronteriza en los distintos esquemas de integración regional. Comenzamos por el más cercano, el MERCOSUR, pero también abarcamos la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema de la Integración Centroamericana. Aquellas memorables visitas de campo, el bajar al terreno, el cruzar fronteras y vivir su dureza, señalaron el compromiso que hoy tenemos con la disminución de las asimetrías territoriales. Como olvidar aquellos cruces cotidianos en las fronteras de *Mato Grosso do Sul*, aquella vez que se nos hizo tarde y cruzamos por *el Amatillo*, frontera entre El Salvador y Honduras a la madrugada, o los recuerdos con los amigos de la *Triple Frontera* entre Argentina, Brasil y Paraguay en donde trabajábamos con el apoyo de *Luiz Rolim de Moura* y la gente del SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa). Las misiones se sucedían y sucedían, y seguíamos comiendo golosinas y José Luis fumando puros. Lo mismo pasaba con las publicaciones en nuevos espacios que se

fueron abriendo y así seguí intercalando publicaciones sobre paradiplomacia, Mercociudades y cooperación transfronteriza.

En paralelo al trabajo en la Cámara de Diputados y con el CeSPI, se había creado en la Embajada de la República de Chile en Argentina la primera Agregaduría de Integración Subnacional y Cooperación, una decisión clara y acertiva de la presidenta Michelle Bachelet de apostar por la integración regional desde abajo. Se trataba de la única Agregaduría existente en su tipo en el mundo, cuyo *hard core* era contribuir con la agenda de los 7 comités de integración existentes entre Argentina y Chile y a cuyo frente estaba la querida *Verónica Silva Soura*. A través de Vero, pude conocer en persona al otrora Embajador *Luis Maira*. Conocer en persona ya que “por lecturas” lo conocía desde hace mucho; quien habría podido olvidarse de sus textos leídos en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), allá en Tandil donde comenzaba el camino a Itaca. Luis Maira nos invitó a contribuir en su libro “La política internacional subnacional en América Latina”, libro que –como era de esperarse- marco la agenda de investigación sobre estos temas en nuestra región.

Con el apoyo de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y específicamente del Director del Unidad de los Gobiernos Locales, *Daniel Cravacuore*, armamos “InterMuni”, una red destinada a fortalecer las capacidades proyectuales de los gobiernos locales argentinos en materia de paradiplomacia. La docencia sobre estos temas también fue cobrando su lugar en cursos y especializaciones en Argentina, Latinoamérica y España. Por aquellos años surgió otra propuesta que no deja de dar sus frutos, el espacio de paradiplomacia.org que, bajo la guía de *Nicolás Mancini*, reunió a especialistas y *practitioners* de la internacionalización de los gobiernos locales, en un entorno virtual flexible, amigable y desinteresado en donde se comparten experiencias translocales. En paradiplomacia.org nos conocimos con *Horacio Rodríguez Vázquez*, compañero por rutas mexicanas y de nuevas letras comprometidas con el desarrollo territorial, urbano y rural.

Otros contactos fui cultivando por aquellos años. Conversaciones claves con mis queridos *Zidane Zeraoui*, actor clave en la difusión crítica de la paradiplomacia en América Latina, *Martín Guillermo-Ramírez* de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y *Eugène Zapata Garesche* de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Ciudad de México y líder de un proyecto fundamental para la

internacionalización de los gobiernos subnacionales de América Latina, el Proyecto AL-Las. El compromiso y conocimiento de éstos siempre fue fuente amiga de inspiración y reflexión. Tampoco puedo dejar de mencionar a los amigos de El Colegio de la Frontera Norte (Colef), en primer lugar a mi querido *José María Ramos* con quien conocí y me enamoré de Tijuana, a la querida Aracelí Almaraz fanática como yo de las cadenas de valor, a Rosío Barajas Escamillas con quien publicamos junto a Pablo González-Wong el libro “Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa”, y a Cecilia Sarabia, con quien descubrí Ciudad Juárez.

“Pide que el camino sea largo. Que muchas sean las mañanas de verano en que llegues -¡con qué placer y alegría!- a puertos nunca vistos antes”. En este camino de inspiración y reflexión, de lectura y críticas, me crucé en una parada con las lecturas de *Noé Cornago*. Hoy mi director de tesis, a quien leí y cité muchas veces antes de conocer en persona al igual que con Luis Maira. Noé Cornago, puede ser una brújula en medio del camino paradiplomático, citado por acá, citado por allá, ha sido uno de los responsables fundamentales de la difusión del concepto de paradiplomacia en Iberoamérica, y por tal motivo, me lancé a contactarlo.

El vínculo no fue inmediato, tardo en construirse pero fue cultivándose. Correos, charlas y viajes compartidos en el autobus hasta el Campus de Leioa despertaron en mi reflexiones y dudas que fueron más allá de la paradiplomacia. Lo típico de estos viajes, uno llega “a aprender, a aprender de sus sabios”. Valoro enormemente que Noé Cornago haya aceptado ser mi director, aún cuando explicaciones tuyas no las he entendido pero espero “entenderlas mañana”.

Mientras escribía esta tesis salió a la luz un segundo libro con la UIM titulado “Municipios y Cambio Climático. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental” junto a Horacio Rodríguez Vázquez. Piedra fundamental en la construcción conjunta y en nuestro proyecto común transfronterizo, lleno de alas e inquieto. Alas que surgieron desde Tandil, entre las sierras, desde la crianza con amor y seguridad, desde la manada que cobija conformada por Juan Carlos Oddone, Blanca Espil, Pehuén Oddone y María Pilar Espil; quienes desde muy chico me vieron, a veces asombrados y temerosos, cruzar fronteras. A todos ellos, gracias!

Esta tesis no habría sido posible sin el apoyo de mis directores, Noé Cornago y Luis Maira, y de las lecturas críticas y discusiones con *Diana Delgadillo Ramírez*,

Horacio Rodríguez Vázquez, Isabel Ruz Pérez, Martín Javier Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner. Los documentos aportados por *Paula Ravanelli Losada*, Brasil, y *Daiana Ferraro*, de Uruguay, me ayudaron a entender donde estamos hoy en materia de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR. También ha sido una fuente fundamental de inspiración y discusión el seminario internacional organizado junto a Noé de “*Cooperación Transfronteriza y Procesos de Descentralización: Desarrollos teóricos y experiencias prácticas en Europa y América Latina*” en el marco del Grupo de Investigación IT861-13 - “Descentralización del sistema internacional y acción exterior del Estado de estructura compleja: desarrollos teóricos y experiencias prácticas” que le tocó dirigir. Aquel Seminario desarrollado en el Campus de Leioa , 4 de marzo de 2014, contó con la participación de *Nora Abete, Paulina Astroza, Susana Beltrán, Minerva Campion, Celso Cancela, José Luis de Castro, Igor Filibi, Rafael García Pérez, Felipe González A., Martín Guillermo-Ramírez, Rafael Hueso, Ray Freddy Lara, Daniel Ippolito, Marc Moulin, Monike Nicolás, Cristián Ovando, Stelios Stavridis, Alex Ugalde Zubiri y Rubén A. Vergara.* Todavía recuerdo las discusiones y muchas veces durante el proceso de escritura de la tesis releí las notas y comentarios realizados. Cualquier error u omisión conceptual de esta tesis es de mi absoluta responsabilidad.

Hoy estoy en México, mañana no lo sé. No quisiera dejar de reconocer a quienes me han enseñado mucho estos últimos años. Quienes también centrados en el compromiso de disminuir asimetrías, crear capacidades y generar “igualdad” en América Latina me inspiran en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A *Ramón Padilla* por confiar en mi y contribuir a enamorarme de las cadenas de valor, a *Jorge Mario Martínez Piva* por la palabra siempre justo, a *Hugo Beteta* y a *Alicia Bárcena*, por su sonrisa amiga, compromiso e inspiración. Mi compromiso está aquí, con mi región. “Aquí mi casa está. Está mi casa aunque no tengo casa en esta villa ¡Para que quiero casa de argamasa!” (Raúl Galán). En CEPAL, las cadenas de valor transfronterizas me llaman la atención como estrategia clave para entrecruzar territorios con sectores y así generar desarrollo. Estoy luchando por la conjunción de un viejo amor, la cooperación transfronteriza, con un nuevo amor que seduce e ilusiona, las cadenas de valor. Aquí, nos estacionamos por un rato pero soy consciente que los caminos siguen, no hemos llegado a Itaca

pero aún sigo esperando que ella me engañe. Seguimos confiando en el tiempo y sus dificultades.

Ciudad de México, Distrito Federal, 31 de octubre de 2015.

INTRODUCCIÓN

Desde el relanzamiento del MERCOSUR tras su larga década neoliberal, ocurrido aproximadamente en el 2003, la cooperación transfronteriza -entendida como una forma especial de paradiplomacia- ha sido un objeto de creciente interés. Dicho relanzamiento político se ha visto manifiesto en la fundamentación de diferentes decisiones tomadas por el bloque regional así como en la creación de nuevos espacios o arreglos institucionales en un contexto o momento post(neo)liberal (Sader, 2009; Sanahuja, 2008; Vilas, 2011) que ha sido identificado como regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2008; 2012; 2012a; 2014; Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012)¹ o regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi, 2010; Riggirozzi y Tussie, 2012; Riggirozzi, 2012; Briceño, 2013; Briceño y Ribeiro, 2015)².

El cambio de ciclo político que se produce a mediados de los 2000 supone una “repolitización” del debate sobre el regionalismo y la integración regional (Dabène, 2012) en América del Sur, en el que se cruzan diferentes lógicas: en primer lugar, responden al distinto enfoque de los esquemas regionales y subregionales, sean éstos de carácter eminentemente económico o bien centrados

¹ Las principales características de este regionalismo postliberal estarían dadas por: i) la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil; ii) el retorno de la agenda del desarrollo en el marco de las agendas económicas del post-Consenso de Washington, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial; iii) un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado; iv) un mayor énfasis en la agenda positiva de la integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación Sur-Sur o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad; v) una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región; vi) una mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mercados externos; vii) el renovado énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo; viii) la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008; Oddone y Perrota, 2014).

² Entendido como en una ruptura con el discurso hegemónico durante la década de 1990, que asociaba el regionalismo a los procesos de globalización bajo inspiración de las ideas neoliberales. En ese marco, el regionalismo se percibía como una respuesta defensiva a esos procesos globales. El regionalismo que se desarrollo desde principios del Siglo XXI intenta ir más allá de ser un mecanismo defensivo y en vez de ello busca consolidarse como un espacio de contestación y resistencia para enfrentar el neo-liberalismo y la hegemonía estadounidenses (Riggirozzi, 2010).

primordialmente en la concertación política, aunque esta distinción no siempre es tan nítida pues ambas dimensiones siempre están presentes aunque su peso sea desigual (Sanahuja, 2014). Esta repolitización es el reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior, y las estrategias de inserción internacional (Gardini, 2011).

Este proceso de repolitización ha ido en paralelo con la legitimación y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para actuar en el plano internacional (paradiplomacia) con el fin de favorecer un desarrollo local transfronterizo articulado con la integración regional (*place branding*); vertebrándose así uno de los argumentos principales para la cooperación territorial en el MERCOSUR.

Con el relanzamiento del MERCOSUR se incentiva relativamente la paradiplomacia transfronteriza, en el marco de una tendencia general que considera a los actores internacionales por sus aspectos político-funcionales más que jurídico-formales en América Latina, a partir del fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los gobiernos locales de frontera como elemento fundamental para el desarrollo de su actividad paradiplomática.

Abordar una tesis en la que los gobiernos locales de frontera son el centro de atención para la construcción de una agenda territorial mercosureña requiere reconocer que, en materia subnacional, aún no existe un consenso generalizado sobre la denominación de las unidades de análisis que forman parte de los nuevos actores internacionales. Muchos autores utilizan el concepto de gobiernos no centrales (GNC) para identificar tanto a municipios, provincias, departamentos, estados, regiones, etcétera, como unidades subestatales o subnacionales con una jurisdicción específica y propia. Haciendo uso de la distinción hecha por Romero (2004): “se entiende por entidades subestatales a las instancias gubernamentales territoriales (ciudades, provincias, regiones, etc.) de un país, diferentes del Estado central. Si bien el término entidades subnacionales es utilizado por gran parte de la literatura, particularmente latinoamericana, por razones de claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos de entidades subestatales: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales” (Romero, 2004: 21).

En América Latina, los estados subnacionales son “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44). El uso del vocablo subnacional no es unánime ya que en otros estudios, de matriz europea principalmente, se prefiere la expresión “entidades subestatales” para respetar la distinción entre Estado y nación. Sin embargo, el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque como se señala “tanto el “actor subnacional” como el “actor subestatal” derivan de un mismo concepto integral: el “Estado-Nación” por lo que su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú, 2008: 36).

De manera similar, tampoco existe consenso sobre el vocablo paradiplomacia, ya que en algunos países el prefijo “para-” es indicativo de una actividad que puede ser considerada ilícita (por ejemplo, para-militar, para-estatal, etcétera). Es por ello que se considera conveniente regresar a la interpretación originaria de paradiplomacia pues Duchacek entendió el concepto a partir de las “entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales (Duchacek, 1990: 15), poniendo énfasis en la palabra “para-” ya que entendía que esta capacidad de los gobiernos locales era “paralela”, es decir “subsidiaria o accesorio” (Duchacek, 1990: 25) respecto a los gobiernos centrales³. En síntesis, la paradiplomacia es la acción internacional de los gobiernos no centrales. De igual modo, en esta tesis se consideran sinónimos paradiplomacia transfronteriza y cooperación transfronteriza pues ambas son llevadas adelante por autoridades subnacionales de frontera a escala internacional y se los diferencia del concepto de integración fronteriza, que será entendido como un proceso asociativo desarrollado por los Estados nacionales o plurinacionales.

Diferentes acciones o estrategias que podrían enmarcarse bajo el concepto de paradiplomacia han sido llevadas a cabo con el objetivo de aumentar los propios márgenes de acción y autonomía; generando, de esta manera, una serie de modificaciones en las concepciones diplomáticas más tradicionales, legitimando el

³ Duchacek (1988) distingue diferentes tipos de paradiplomacia: “la regional, a través de las fronteras entre gobiernos no-centrales vecinos; la transregional, que refiere a contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente pero cuyos gobiernos centrales si lo son; y la global, que involucra contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con contrapartes subnacionales en otras naciones distantes” (Duchacek, 1988: 12-13).

accionar subnacional, los intereses pro integracionistas surgidos desde abajo y las dinámicas multinivel y multi-actorales con apoyo del sector privado o el empresariado local.

Actualmente, se observa una significativa tendencia a priorizar los aspectos políticos más que los jurídicos-formales para que un actor sea considerado de relevancia internacional. En materia de atributos se destacan: “a) el grado de autonomía, b) la capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos y c) la continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan” (Russell, 2010: 84); todos ellos elementos fundamentales para crear una legitimidad de tipo funcional en cuanto al accionar de los actores subnacionales en la escena internacional⁴. Bajo una lógica de tipo funcional, la valorización del actor internacional se da a partir de la “habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores” (García Segura, 1993: 18). Como resultado, un enfoque funcionalista va sustituyendo a la orientación legalista; sin descontar que el enfoque legalista *weberianamente* deberá actualizarse y dar significado a nuevos marcos normativos a los efectos de acompañarse con esta nueva realidad.

En este contexto, las autoridades locales de las zonas de frontera del MERCOSUR -confinadas históricamente por una serie de limitaciones producto de las hipótesis de conflicto que caracterizaron a los países del Cono Sur durante las últimas dictaduras⁵- se han visto expuestas a la necesidad de trabajar de manera

⁴ Para profundizar la interpretación de los actores internacionales sobre una base político-funcional, véase: Barbé, E. (1989), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos; Russett, B. y Starr, H. (1989), *World Politics. The Menu for Choice*, New York, Freeman and Company y García Segura, C. (1993), “La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales”, *Papers: Revista de Sociología*, Nro. 41, pp. 13-31.

⁵ En la República Argentina regresa la democracia en 1983, seguida por la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985, y la República del Paraguay en 1989, mismo año en que regresa en Chile. Samuel Huntington (1994) englobó estos procesos bajo la denominación de *tercera ola* democratizadora. En el mundo moderno se han producido tres olas de democratización, siendo la tercera ola la que tuvo lugar durante los quince años siguientes a la Revolución de los Claveles en 1974 que puso fin a la dictadura portuguesa. En unos treinta países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos. Esta marea democrática apareció primero en el sur de Europa: Portugal (1974), Grecia (1975), y España (1978), por este orden, y avanzó en América Latina a finales de los años setenta. Ecuador (1979), Bolivia (1982), Argentina (1983), Brasil, El Salvador y Guatemala (1984), Uruguay (1985), Paraguay y Chile (1989). Según Huntington (1994: 106) pueden señalarse cinco factores principales que han contribuido significativamente a la emergencia y al *timing* de la tercera ola de transiciones a la democracia: 1) Los profundos problemas de legitimidad de los regímenes autoritarios en un mundo donde los valores democráticos son cada vez más aceptados, la consecuente dependencia de estos regímenes de un rendimiento eficaz, y su incapacidad para mantener una legitimidad basada en la

articulada y en forma de red en pos del desarrollo local transfronterizo y la disminución de asimetrías territoriales, económicas y políticas.

Las zonas de frontera suelen entenderse como la “suma de regiones de frontera de dos o más Estados limítrofes” (Steiman, 2002: 3). Sin embargo, este espacio delimitado por las legislaciones de los Estados, constituye la base para la constitución de redes y consolidación de flujos, que varían de acuerdo con el contacto entre ambas franjas divididas por el límite y la capacidad de articulación de los gobiernos subnacionales. Las regiones fronterizas, para Steiman y Machado (2012), pueden ser explicadas por la situación doblemente marginal que las ha caracterizado. Por un lado, una parte importante de las regiones de frontera están aisladas de los centros nacionales de sus respectivos Estados, ya sea por la ausencia de las redes de transporte y comunicación o por el peso político y económico menor que han tenido con respecto a los grandes centros urbanos. Por otro lado, las regiones de frontera han encontrado en el aislamiento una oportunidad de aproximación con las regiones colindantes que se ha visto traducida en diferentes acuerdos, ya sean formales o tácitos. Es en este entendimiento que se interpreta la pérdida de sentido de la frontera-separación y el pasaje hacia la frontera-cooperación (Carneiro Filho, 2013) bajo la cual deben analizarse los nuevos intereses de las unidades subnacionales de frontera y las modificaciones ocurridas en materia de política pública local, pero también nacional por medio de mecanismos de *policy transfer* (transferencia política)⁶ y de evaluación de buenas prácticas⁷.

eficacia debido al fracaso económico (y a veces militar); 2) El crecimiento económico global sin precedentes de los años 60 que elevó los estándares de vida, aumentó la educación y expandió la clase media urbana en muchos países; 3) Un cambio rotundo en la doctrina y actividades de la Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano Segundo de 1963-1965 y la transformación de las iglesias católicas nacionales de defensoras del statu quo a oponentes del autoritarismo; 4) Cambios en la política de actores externos, en especial de la Comunidad Europea, de los Estados Unidos y de la Unión Soviética; y, 5) *Snowballing*, o el efecto demostración de las primeras transiciones en la tercera ola que estimulaban y proporcionaban modelos para subsecuentes esfuerzos de democratización. En esta tercera ola democratizadora, modernización política y crecimiento económico iban de la mano, y se veían materializados en el binomio de democratización nacional e integración regional. Un vez más en América del Sur, la idea de un modelo regional (o externo) contribuyó a la estabilización nacional (o interna).

⁶ El concepto de *policy transfer* (Dolowitz y Marsh, 1996; 2000) apela a la idea que una estrategia desarrollada en algún lugar, es retomada y aplicada en otro contexto político. Esta concepción es usada y discutida, desde la ciencia política y los estudios internacionales, junto con otros conceptos como el de difusión de políticas, el de convergencia política y el de *lesson-drawing*, entre otros. Este último concepto se refiere al “proceso que comienza escaneando programas en algún tiempo y lugar, y termina con la evaluación prospectiva de qué pasaría si el programa en efecto, fuera transferido a otro lugar en el futuro” (Rose, 1991: 3). Es por lo tanto, un proceso previo a la realización efectiva del *policy transfer*. “Mientras que la terminología y el enfoque varía, todos estos estudios se preocupan

por el proceso a través del cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (presente o pasado) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones o ideas en otro sistema político” (Dolowitz y Marsh, 2000: 5). El fenómeno del *policy transfer* no es un fenómeno nuevo, pero de acuerdo con estos autores, está creciendo de forma acelerada. Es además importante tomar en cuenta que la realización de un proceso de *policy transfer* tendrá un efecto positivo o llevará a una implementación exitosa; pero que también es posible que éste lleve a un fallo en las políticas transferidas dada la importancia que tienen los elementos contextuales. En el análisis de contexto se debe poner especial atención al nivel de desarrollo del país donde la práctica fue observada, puesto que es un factor clave para que sea posible o exitoso el traslado de esta a la situación que se quiere mejorar (Vesely, 2011). Para reflexionar sobre ello, Dolowitz y Marsh (2000) proponen seis preguntas modelo que permitirían conocer el contexto en el que se llevaría a cabo el proceso, tomando en cuenta la posibilidad del fracaso: 1. ¿Por qué los actores se comprometen con una transferencia de política?; 2. ¿Cuáles son los actores clave involucrados en el proceso de *policy transfer*?; 3. ¿Qué se transfiere?; 4. ¿Con base en qué *lesson-drawn*?; 5. ¿Cuáles son los diferentes grados de transferencia?; y 6. ¿Qué restringe o facilita el proceso de transferencia política? Adicionalmente, es necesario también cuestionar sobre cómo es el proceso de *policy transfer* vinculado al éxito o al fracaso de la política (Dolowitz y Marsh, 2000: 9). La *policy transfer*, desde luego, no está exenta de críticas y debates, ya que de acuerdo con autores como James y Lodge (2003), es difícil definir o diferenciar el concepto de otras formas de hacer política públicas, como el *rational policy making*. Sin demeritar el concepto, se considera que tiene un uso limitado; es decir, que permite explicar algunas prácticas de transferencias políticas, pero no es el único concepto que es posible emplear. Por ello, dentro de esta tesis se utilizan también otros conceptos como isomorfismo institucional y capitalización de buenas prácticas que, sin ser sinónimos, explican procesos similares, complementarios o alternativos.

⁷ La investigación de mejores prácticas puede ser definida como la observación selectiva de un conjunto de experiencias en diferentes contextos, con el fin de derivar principios más generalizables (Overman y Boyd, 1994). Se trata de un proceso estructurado que se aleja de ejercicios informales de búsqueda y descripción de prácticas exitosas. Debe señalarse que en esta metodología no es literal la utilización de la palabra “mejores”, en el término “mejores prácticas”. El análisis de un conjunto de prácticas no es suficiente para garantizar que no haya prácticas mejores fuera del conjunto analizado y, por ende, no se tiene certeza absoluta si la práctica que se quiere aprovechar es realmente la “mejor”. Debido a esta falta de universalidad, algunos autores prefieren utilizar el término “buenas prácticas”. Además, como una práctica buena en una situación podría ser inadecuada en otro contexto, otros autores prefieren utilizar el vocablo de “prácticas inteligentes” (Bardach, 2000; Oddone, Padilla y Antunes, 2014). Es una conceptualización más amplia y que se compromete menos con calificaciones relativas. Otros autores argumentan que se debe buscar la práctica realmente mejor y utilizar metodologías que garanticen su identificación (Bretschneider, Marc-Aurele y Wu, 2005). Para evaluar las buenas prácticas se puede utilizar un enfoque cualitativo para identificar las mejores prácticas, bajo el criterio de priorizar los esfuerzos de búsqueda en aquellas que tengan potencial de mejorar la situación que se analiza y posean características que las tornen efectivas y sustentables. Se condice así con la definición de que una buena práctica tiene la capacidad de provocar cambios reales en la dirección deseada, si se cuenta con un enfoque innovador, replicable y sostenible (Rhi-Sausi, Conato y Lamela, 2011). También, como sostuvieron Oddone, Padilla y Antunes (2014: 103), se puede abogar por un enfoque cuantitativo en la identificación de posibles mejores prácticas, con miras a promover mayor rigor en el proceso. Bretschneider, Marc-Aurele y Wu (2005) promueven técnicas estadísticas para el análisis e identificación de la mejor práctica, basadas en el cumplimiento de condiciones como la universalidad de las prácticas consideradas y la posibilidad de comparación entre estas. Es relevante referir que miden el éxito de la práctica por sus resultados. Esto se traduce en que eligen como mejor práctica aquella que permite obtener un mayor nivel de producción. Es conveniente subrayar las dificultades asociadas a la satisfacción de estas condiciones y a la escala de medición utilizada. Puede ser imposible garantizar la universalidad de las prácticas que se tienen en cuenta. Al añadir límites al universo considerado, el cumplimiento de estos criterios podría ser más factible pero, por otro lado, se eleva la dificultad de traslación de las prácticas identificadas a la situación que se busca mejorar. Cabe mencionar que no todas las prácticas producen resultados fácilmente medibles. Se debe tener en cuenta que podrían existir características particulares que redundan en que la solución no puede ser aplicada sin una previa adaptación. Por esta razón, el objetivo no es aplicar la misma solución similar, sino advertir cuáles son los principios que fundamentan la respuesta utilizada. En otras palabras, es preciso detectar y explicar cuál es la

Entender las dinámicas de los gobiernos subnacionales de frontera impele comprender fenómenos que, por lo general, se caracterizan por una múltiple causalidad y dimensión producto de procesos *intermésticos* que por su naturaleza pueden tener una tendencia natural al *rescaling*. Asimismo, es ineludible indagar sobre la conjunción de procesos micro-macro y complemento-contradictorios que ponen énfasis en relaciones dialécticas y en las interacciones entre estructuras y agencias. En ese sentido, Manuel Garretón (2000) considera la resignificación de los Estados-Nación a partir de un doble proceso, que resulta contradictorio y complementario al mismo tiempo. Por un lado, el Estado nacional es revalorizado, ya que se convierte en un vehículo necesario para hacer frente a los procesos de globalización. Por el otro, se observa una disminución de la sociedad política que fue el Estado nacional, “que pasa a compartir su papel de centro de decisión y esfera pública, de referencia básica para los proyectos y acción colectiva, con el mundo comunicacional, los mercados, los redes interpersonales, las ciudades, la comunidad étnica o los espacios locales, supranacionales y globales” (Garretón, 2000: 40).

Los gobiernos locales de frontera han debido adaptarse, innovar y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan: la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, la presión de las migraciones internas e internacionales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales creativas en materia de ingeniería política, incluyendo una mayor implicación del sector privado en las decisiones locales y nuevas formas de participación ciudadana, entre otros aspectos.

La cooperación transfronteriza es un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción internacional de zonas que, generalmente y en la mayoría de los casos, han sido consideradas periféricas por sus propios Estados. La necesidad de articular la

causa del éxito de la práctica que se identificó, permitiendo evaluar su aplicabilidad y posible necesidad de adaptación (Oddone, Padilla y Antunes, 2014: 103). El traslado de la práctica identificada es conocido comúnmente como extrapolación y puede tener varias interpretaciones. Existe un margen amplio para la adaptación a las necesidades de la situación que se está analizando, bajo el entendimiento que lo esencial es aprovechar los principios que explican el éxito de la práctica identificada y cómo pueden recrearse en otros casos. Lograr un conocimiento detallado sobre los principios subyacentes en cada práctica y el contexto en que fueron observadas permite deducir cuáles son los factores de éxito de las prácticas consideradas. Con esta información se puede determinar la aplicabilidad de los mecanismos identificados a la situación que se quiere mejorar o el grado de adaptación que estos requieren para ser utilizables (Oddone, Padilla y Antunes, 2014: 105).

integración regional con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de generar acciones capaces de promover procesos convergentes y en forma reticular, tanto en el plano institucional como económico, para las áreas fronterizas. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales, en donde los diferentes proyectos diseñados por los gobiernos locales se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada dinámica regional en particular. La paradiplomacia transfronteriza es una herramienta clave en la obtención de los recursos necesarios para sostener los proyectos diseñados a escala subnacional.

Abordar la paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR requiere de una aproximación sistémica y de una perspectiva transdisciplinaria aprovechando las múltiples contribuciones de la teoría de las relaciones internacionales, el derecho internacional y constitucional, la teoría de la integración regional, la geografía económica, los estudios sobre la cooperación internacional así como de la ciencia política y la historia, entre otras disciplinas.

Los estudios desarrollados por el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) indican que la cooperación transfronteriza se ha visto favorecida cuando existen, principalmente, tres condiciones fundamentales: 1) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; 2) que se cuente con un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que se materialice en algún marco institucional que ordene sus relaciones y, por último, 3) que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales y como instancia institucional necesaria para una positiva gobernanza (Rhi-Sausi y Oddone, 2012: 20), a la vez que se fortalece la representatividad de los distintos sectores de interés alojados en su dimensión horizontal.

Del entrecruzamiento de estos tres factores se puede derivar una matriz relacional destinada a estimular la cooperación transfronteriza en donde la acción internacional de los gobiernos locales se constituye en un elemento de articulación clave entre los diferentes intereses alojados a los lados de la línea fronteriza. La paradiplomacia, por un lado, puede contribuir con el *lobbying*⁸ necesario para la

⁸ Los *lobbistas* tratan de influir generalmente sobre el poder legislativo y el poder ejecutivo a los efectos de favorecer sus intereses. Los *lobbistas*, en algunos casos, suelen representar a las

realización de infraestructuras que conecten el territorio⁹; por otro lado, permite fortalecer *desde debajo* los procesos de integración regional o auxiliar en las denominadas *cooperaciones bilaterales reforzadas*; y, por último, es una herramienta fundamental para representar los intereses ciudadanos en los arreglos institucionales generados, *ad hoc* o formalmente establecidos.

La acción paradiplomática desarrollada por los gobiernos locales de frontera del MERCOSUR y, de generarse, la creación de microrregiones¹⁰ de integración fronteriza conllevan un proceso *centrífugo* de fortalecimiento en el sentido que, una mayor integración en el nivel micro contribuye con una mayor integración en el nivel macro ocasionando o provocando nuevos apoyos pro integracionistas; y, debería darse también el proceso inverso, en sentido *centrípeto*, dado que un mayor sustento en el nivel de la macrointegración con un reconocimiento de las unidades y procesos subnacionales, debería sostener dicha dimensión más cercana al ciudadano por medio del proceso de *recursividad organizacional* que la integración regional comporta al articular *dialógicamente* intereses y competencias alojados en diferentes escalas¹¹. Tal como demuestra la experiencia europea, “junto con el proceso de macrointegración europea existen múltiples casos de microintegración de los espacios transfronterizos e interterritoriales que llevan a replantear la organización y estructura interna del territorio estatal, relativizando, de alguna forma, el concepto de Estado y sus típicas connotaciones” (Rojo Salgado, 2010: 142).

La cooperación transfronteriza hace posible conciliar operativamente dos de los criterios fundamentales que han impulsado la integración post-liberal. Por un lado, el criterio geo-económico que ha servido de guía para la integración física

diferentes demandas de la ciudadanía, y trabajan sobre lo que se denomina *responsiveness* de los gobiernos democráticos, es decir, la responsabilidad de ser un gobierno receptivo y sensible a las demandas y preferencias expresadas por la ciudadanía. En algunos países como los Estados Unidos se encuentran totalmente legalizados, por lo general en los países latinoamericanos no es así. En el contexto de la integración regional, tanto las diferentes regiones o las redes de ciudades (o las ciudades concertadas) han presionado -hecho *lobby*- sobre las instituciones comunitarias o de la integración a los efectos de obtener beneficios específicos para resolver los problemas comunes.

⁹ Considerese la experiencia desarrollada entre Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí a modo de ejemplo (Galantini y Oddone, 2013; Oddone, 2013; Galantini y Oddone, 2015; Oddone, 2015).

¹⁰ Se entiende por microrregión “la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen” (Cravacuore, 2011: 1).

¹¹ Para profundizar este punto, véase: Jessop, B. (2004), “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, *Revista Eure* Nro. 89, Vol. XXIX, Santiago de Chile, pp. 25-41.

como base para la integración productiva y, por el otro, un criterio geo-político que ha guiado los procesos de concertación regional. Ciertamente no se trata de dos criterios incompatibles; pero su compatibilidad durante el período de integración regional liberal no se tradujo automáticamente en una institucionalización obrante que promueva la la cooperación transfronteriza.

Desde el relanzamiento del MERCOSUR, a partir de la repolitización del proceso de integración sugerida por Olivier Dabène (2012), el reconocimiento de una serie de nuevos actores y la introducción de estrategias y herramientas menos probables en su etapa más liberal y de regionalismo abierto (1991-2003) han sido fundamentales para mutar su perfil y profundizar las dimensiones productivas¹² y sociales¹³, incluso incorporando la dimensión rural de la integración¹⁴, abandonando así el enfoque liberal que lo había caracterizado desde su nacimiento ceñido por el Consenso de Washington¹⁵, en línea con una apertura de aranceles bajos y uniformes¹⁶.

Un paso fundamental en la repolitización del MERCOSUR constituye el denominado “Consenso de Buenos Aires”, reunión bilateral entre los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner del 16 de octubre de 2003. “Brasil y Argentina caminan ahora hacia la asociación estratégica para defender sus planteamientos políticos y diplomáticos. Frente al Consenso de Washington, el Consenso de Buenos Aires. Y tanto de la forma (oposición nominal) como del contenido (rechazo a las

¹² Institucionalmente se ha visto manifiesto en la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIP) que se abordarán más adelante, y en el Mecanismo de Adaptación Competitiva suscripto por Argentina y Brasil en 2006.

¹³ Prueba de ello ha sido, por ejemplo, la creación del Instituto Social del Mercosur en enero 2007 por la decisión MERCOSUR/CMC/DEC. N° 03/07 como una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales e implementación de líneas estratégicas con el objetivo de contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central en el proceso de integración del MERCOSUR.

¹⁴ Con la creación en el 2004 de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR y del Fondo de Apoyo a la Agricultura Familiar con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

¹⁵ Para profundizar sobre el Consenso de Washington, véase: Williamson, J. (1990) “What the Washington Consensus Means by Policy Reforms?” en *Latin American Adjustment: How Much has Happend?*, Washington DC, The Institute for International Economics. También resulta interesante revisar la *evolución* de la concepción williamsoniana en los siguientes textos: Williamson, J. “Revisión del Consenso de Washington” en *Desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo; y Burki, S. J. y Perry, G. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*, Washington DC, Banco Mundial.

¹⁶ Fukuyama (2004) entiende que el problema principal del Consenso de Washington consistió en un error conceptual a la hora de desglosar los diferentes elementos constitutivos de la estatalidad y comprender la relación que estos elementos guardan con el desarrollo económico. Véase: Fukuyama, F. (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones B.

políticas dirigida desde Washington) puede extraerse que el comportamiento de ambos países es una suerte de reacción fácilmente justificable de las políticas hegemónicas” (Arce Suarez, 2004: 123). Para otro autor: “el Consenso de Buenos Aires, que firmaron Lula y Kirchner, es un examen del conjunto de problemas de la región y propone un enfoque y un debate para solucionarlos. En él se alude al problema del desempleo, de la exclusión social, así como a la importancia de la educación, y se plantean un conjunto de ideas para que los gobiernos –desde una perspectiva integradora y democrática– puedan enfrentar los desafíos vinculados con el crecimiento con equidad, el desarrollo tecnológico y con una integración ventajosa en un mundo globalizado” (Gómez, 2003: 26).

El Consenso de Buenos Aires señala el fin del MERCOSUR comercial al proponer alternativas al déficit institucional, democrático y de representación de otros sectores. Tal como se sostiene en el apartado 15 del Consenso: “El MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países”.

La XXIV Cumbre del MERCOSUR, desarrollada en Asunción (Paraguay) en el 2003, reflejó este cambio de perfil ya que después de largo años -en su comunicado final- se resaltaba “la necesidad de priorizar la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Partes y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población”. No es casual que el Grupo Ad hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) surgiera también por aquellos años, en el 2002, por medio de una decisión del Consejo Mercado Común (Dec. CMC N° 05/02); cuyo objetivo era dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración”; y, en el 2004, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) para sustituir la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) por medio de la Dec. CMC N° 41/04.

Desde esta perspectiva analítica, el MERCOSUR se ha caracterizado por tres grandes ciclos: a) el primero, *de acercamiento democrático*, desde 1985 hasta 1991, signado por la Declaración de Iguazú de 1985 y el Tratado de Asunción de 1991; b) el segundo, *de integración liberal*, desde 1991 hasta el 2003 aproximadamente, iniciándose con la firma del Tratado de Asunción de 1991 hasta los cambios presidenciales a inicios del Siglo XXI, incluyendo todas las modificaciones de la estructura institucional con el Protocolo de Ouro Preto (1994) y la crisis argentina de 2001; y, c) el tercero, *de integración post-liberal*, que inicia probablemente con el Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003 y la XXIV Cumbre del MERCOSUR que inaugura el ciclo dentro del cual se encuentra hoy en día el proceso de integración. Este ciclo incluye la creación de nueva institucionalidad, la salida del Presidente Lugo del Paraguay por medio de un juicio político dudoso que causó que -por primera vez- un país fuera suspendido en el bloque y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno. Estos tres grandes ciclos se vinculan con las mutaciones políticas sucedidas con la redemocratización, el establecimiento de un régimen de corte neoliberal en América Latina (véase diagrama 1) y la respuesta a ese régimen a escala regional sudamericana.

Históricamente y durante largo tiempo, Argentina y Brasil habían estado concentradas en analizar posibles hipótesis de conflicto entre sí (Moniz Bandeira, 2004) más que en la búsqueda de una estrategia común de crecimiento e inserción internacional. Sin perjuicio de ello, en 1985, el escenario político de ambas naciones experimentó cambios significativos para establecer una alianza estratégica. En este orden, los mandatarios de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, suscribieron -en ocasión de la inauguración del puente Tancredo Neves sobre el río Iguazú- la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, que constituyó el embrión del MERCOSUR.

En la Argentina de los noventa, el otrora paradigma de inserción internacional del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) apegado a la protección internacional de los derechos humanos y el pacifismo, se consideró disfuncional para la “nueva política exterior”¹⁷. Sumados a la creencia en la naturaleza perfectible del hombre, la

¹⁷ El sistema de creencias de los líderes del gobierno radical se diferenció profundamente de aquel de los líderes del supuesto proceso de reorganización nacional de la dictadura (1976-1983). Se abandonó la *realpolitik* por los preceptos del *Idealismo Krausiano* que largamente influenciaron a los líderes del partido radical del cual provenía el presidente Alfonsín y del *reformismo político*

cooperación y la importancia atribuida a la democracia y los derechos humanos como condición necesaria para la paz interna e internacional, constituyeron el antropomorfismo característico del liderazgo *alfonsiniano* que hizo de la política exterior una natural extensión de la política interna.

La administración del presidente Raúl Alfonsín hizo una lectura del sistema internacional y de la situación del país, basada en los siguientes puntos: a) el conflicto Este-Oeste ejercía un impacto negativo sobre la estabilidad política de la Argentina; b) las cuestiones Norte-Sur eran más importantes que las tensiones Este-Oeste porque afectaban la vida cotidiana de gran parte de la humanidad; c) las relaciones internacionales habían sufrido una considerable distorsión al haberse sustituido la concepción moral en el orden mundial por una concepción de poder que predominaba tanto en las relaciones Este-Oeste como en las Norte-Sur; d) las variables económicas externas imponían fuertes restricciones a la supervivencia de la democracia y el desarrollo argentino; e) las dictaduras, aún existentes en la mayoría de los países vecinos, eran un factor adicional de amenaza e inestabilidad externa a la vida democrática interna; y, f) las posiciones de Argentina en el mundo se habían deteriorado al nivel internacional como consecuencia de la política interna y externa del régimen militar¹⁸.

Con el cambio de gobierno, el presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999) propuso un nuevo paradigma de política exterior basado en el realismo periférico para “un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los

latinoamericano, que constituyeron las fuentes principales de las creencias filosóficas e instrumentales de la política exterior. El krausismo es la línea de pensamiento influenciada por la filosofía idealista alemana de Otto Krause (1781-1832). El krausismo constituyó un modelo de comportamiento europeizante y tolerable en América Latina y tuvo un fuerte desarrollo en España como síntesis del idealismo alemán y de la moral cristiana. La influencia del Idealismo Krausiano se hace visible por primera vez en la Argentina en la figura del presidente Hipólito Yrigoyen, en su enfoque principista y en su posición de neutralidad ante la Primera Guerra Mundial.

¹⁸ Se redefinieron las relaciones internacionales, particularmente, con Estados Unidos. Se inicia un período de *recomposición madura* de las relaciones, que tendrá como uno de sus pilares la creación de un espacio legítimo para las discrepancias bilaterales. Esta relación madura equidistante tanto del alineamiento automático como de la confrontación o ruptura, tenía dos niveles de diferenciación: el de las *convergencias esenciales* y el de los *disensos metodológicos*. En las primeras, se situaban los aspectos que conformaron la base de sustento permanente del vínculo bilateral, las visiones coincidentes sobre la necesidad de asegurar una conjunción de valores y principios compartidos. En los segundos, se situaron las diferencias concretas existentes en el plano bilateral que expresaban intereses nacionales encontrados. Véase: Oddone, N. (2005), “Ecuación Lógica: ¿Dictadura y Belicismo - Democracia y Pacifismo? - Variables intervinientes en la Política Exterior Argentina (1976-1989)”, en Melidoni, S. *Distribución de capacidades en el Cono Sur. Neorrealismo y el conflicto del Beagle entre Argentina y Chile (1976-1980)*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 4-18.

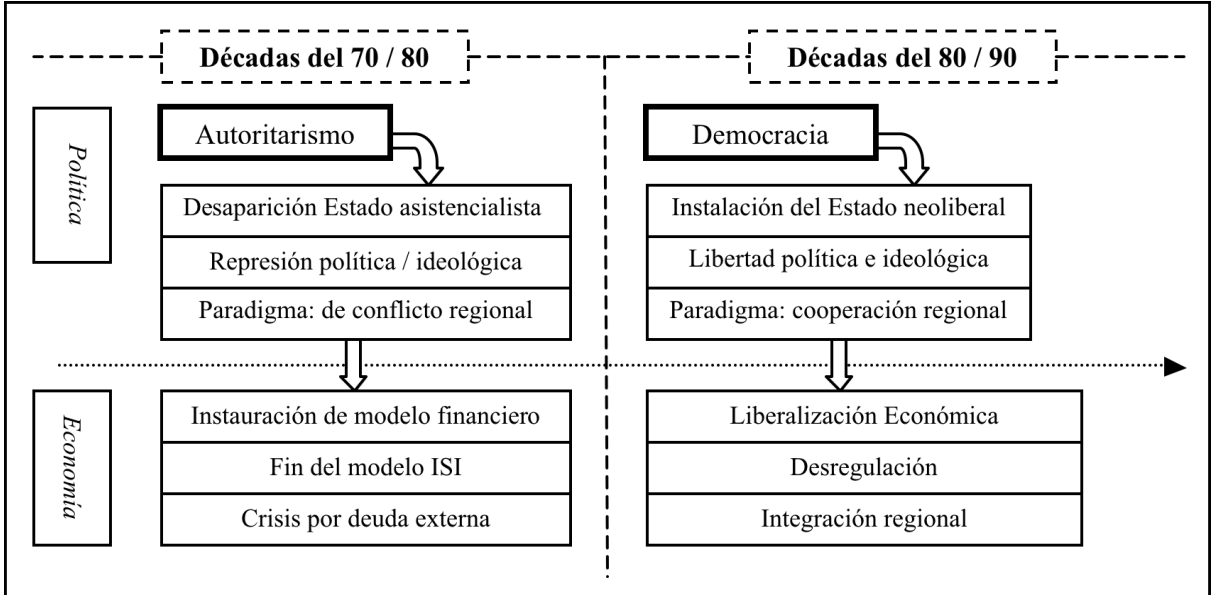
intereses vitales de la potencia de predominio natural en su región” (Escudé, 1992: 44). Por ello, Argentina debía dedicar sus fuerzas a los intereses comerciales y financieros y abandonar la confrontación política. “En verdad, la política exterior argentina inaugurada en los ’90 corrigió la tendencia de gobiernos anteriores a confrontar en demasía con las grandes potencias occidentales” (Escudé, 2012: 10). La perspectiva del realismo periférico es la defensa de la ciudadanía de los Estados débiles frente a la trampa ideológica que la someten las propias élites gobernantes en términos nacionalistas ya que “cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa a partir del cual la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir” (Escudé, 2012: 19). El interés nacional de la Argentina debía ser analizado bajo una perspectiva de costo-beneficio cuyo principal resultado indicativo era la urgente necesidad de reconocer y consentir el liderazgo de Estados Unidos¹⁹ como potencia hegemónica²⁰. Para Leonardo Granato (2013), en el caso de Brasil, el discurso neoliberal planteaba que los problemas de desarrollo por los que el país atravesó en la década de los ’80 eran responsabilidad de las políticas *desenvolvimentistas* propias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Granato, 2013; 2014). El gobierno del Presidente Fernando Collor de

¹⁹ Véanse: Escudé, C. (1992), *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta; Escudé, C. (1995), *El Realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y Escudé, C. (2012), *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires, Lumiere. Para profundizar sobre la aproximación de este autor, considérense también: Escudé, C. (1984), *La Argentina: ¿para internacional?*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano; y Escudé, C. (1986), *La Argentina versus las grandes potencias: El precio del desafío*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano.

²⁰ De esta manera se abandono cualquier planteo independentista y se dió paso a lo que Paradiso (1993) denominó “subordinación autoimpuesta”. Tal como sostuvo este autor: “Si se tienen en cuenta los mecanismos a través de los cuales un actor corrige la imagen de imprevisibilidad acuñada durante largo tiempo (...) surgían fundadas dudas respecto del modo de actuar por el que se había optado. Los procesos de recomposición de confianza son lentos y acumulativos. En ellos, los pequeños pasos, la gestión rutinaria, el reiterado testimonio de equilibrio y moderación, valen más que gestos espectaculares, las rupturas y los giros inesperados. Estas últimas actitudes, la disposición a ceder más de lo que se pide y hacerlo en nombre de la astucia o con un aire de calculada indignidad, lejos de producir confianza tienden a confirmar la presunción de erradicidad y, consecuentemente, a generar nuevos recelos. Quien hace una acrobacia en un sentido puede hacerla en el otro y esto es lo que perciben los espectadores de la pirueta. Aprobarán, naturalmente, todo lo que se haga en su beneficio o conforme a sus intereses y modos de ver las cosas, pero el aplauso no significa que realmente corrijan los juicios sobre el sospechoso. Antes bien, lo alentarán, pero exigiéndole cada vez mayores garantías. (...) Algunos han sostenido que las orientaciones impuestas al accionar de la Cancillería desde 1989 no responden al concepto de alineamiento automático. Esto es verdad. Esa fórmula correspondía a (...) la Guerra Fría. Ahora, de lo que se trata, es de una modalidad de “subordinación autoimpuesta”, a la postre más cercana a la tradición de la picaresca que a la habilidad táctica” (Paradiso, 1993: 199-200).

Melho (1990-1992) tenía el objetivo de quitar el perfil tercermundista imperante en el país (Lafer, 2002).

DIAGRAMA 1. MUTACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN EL PERÍODO 1970-1990



ISI: Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

Fuente: Granato y Oddone (2008: 20).

Las presidencias de Carlos Saúl Menem en la Argentina y de Collor de Melho en el Brasil impregnaron fuertemente el nacimiento del MERCOSUR a través del Tratado de Asunción de 1991. Las mutaciones provocadas por el cambio de régimen²¹ en Argentina y Brasil fueron sustanciales tanto en las esferas nacional, regional e internacional. De igual modo, el cambio de régimen que se observó a principios del siglo XXI en estas naciones del sur marcó sustanciales modificaciones en la interpretación de la integración regional. Tal como sostuviera el Presidente Néstor Carlos Kirchner (2003-2007): “De la fe ciega y excluyente en el mercado, el objetivo aconsejado o impuesto de reducir o minimizar el rol de los gobiernos, hacer desaparecer al Estado y avanzar en la degradación de la política, debemos pasar a

²¹ El régimen político como centro de toma de decisiones gubernamentales, es precisamente una realidad política concluyente en el proceso de formación de una política exterior. El régimen constituye uno de los patrones de cambio más importante de la política exterior. Considerando la orientación del régimen, como aquella que “se centra en las características estructurales y orientaciones básicas de una sociedad, tanto en materia política como económica” (Van Klareven, 1984: 34).

una nueva estrategia de crecimiento sustentable, con equidad, calidad institucional, ejercicio de la representación, el control y la participación ciudadana. La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes”²².

La idea de integración regional que surge de los diferentes discursos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) es aquella de la integración como un instrumento estratégico, ya no sólo para el desarrollo interno o nacional tal como fuera definido por los primeros años cepalinos, sino más bien como un instrumento de desarrollo regional para todo los países que conforman el bloque. En la visión lulista de la integración, el componente autonómico también está presente para garantizar una inserción soberana en el mundo, tanto individual como colectiva de los países del bloque, es decir, “una autonomía regional con aspiraciones de autonomía nacional” (Jaguaribe, 1973: 68)²³. Esta visión se correspondería con los postulados de Helio Jaguaribe (1973) en el sentido que se trata de una “estrategia de maximización de la capacidad nacional de los países integrantes y del sistema regional que los integra”²⁴. Para el presidente Lula da Silva, la integración regional es imprescindible para alcanzar los objetivos nacionales, lo que permitirá “retomar el crecimiento, combatir las desigualdades, promover la inclusión, profundizar la democracia y garantizar nuestra presencia en el mundo”²⁵. Al mismo tiempo, el presidente remarcaba que el avance de la integración depende de cuestiones que deben resolverse en la esfera nacional y que no son delegables en la esfera regional pues cuanto más exitosas sean las políticas económicas y sociales internas, mayores serán las posibilidades de avanzar en la integración regional con los vecinos. Lisandra Pereira Lamoso (2014) ha identificado esta nueva etapa como

²² Discurso del Presidente de la República Argentina, Néstor Kirchner, durante la inauguración de la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005.

²³ Para el análisis del estado actual de la autonomía en América del Sur, véanse: Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2002), “De la Autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Latinoamericanos*, Nro. 21, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Miranda, R. (2003), “Argentina: autonomía en tiempos de crisis”, en *Relaciones Internacionales*, Nro. 24, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata y Miranda, R. (2001), “El cambio externo y las estrategias internacionales de Argentina”, en *Relaciones Internacionales*, Nro. 21, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata.

²⁴ Para un análisis de la autonomía, véase: Jaguaribe, H. (1973), “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Jaguaribe, H., Ferrer, A., Wionczek, M. y dos Santos, T. (comp.), *La dependencia político-económica de América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

²⁵ Discurso del Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, durante la XXIV Cumbre del MERCOSUR. Asunción, 18 de junio de 2003.

neodesenvolvimentista con base en el artículo sobre el nuevo desenvolvimentismo de Bresser-Pereira publicado en *Folha de São Paulo* el 19 de abril de 2004²⁶.

En este contexto de integración post-liberal, se producirá por primera vez la integración de un nuevo miembro pleno en el bloque a partir de la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela. Esta situación se encuentra ligada a otro hecho político del Paraguay, cuando en junio de 2012, se produjo la destitución del Presidente Fernando Lugo (2008-2012) en un juicio político con ciertos visos de ilegalidad; Argentina, Brasil y Uruguay consideraron que en el Paraguay se había violado la cláusula democrática del bloque²⁷ y decidieron suspender los derechos políticos (voz y voto en las reuniones), pero no económicos, del proceso de integración. Esta suspensión permitió formalizar el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela; ingreso que ya había sido aprobado en Argentina, Brasil y Uruguay pero que aún estaba pendiente en el Paraguay. Con la elección del presidente Horacio Cartes el 15 de agosto de 2013 en Paraguay se normalizaron las relaciones con el bloque MERCOSUR

El fundamento político de la integración en el período que se inicia en el 2003 pone de relieve las profundas diferencias con la integración bajo la etapa *liberal*. Esta modificación sustancial en los contenidos de la agenda de la integración, abre un espacio de oportunidad para fortalecer su dimensión subnacional, particularmente para la vertebración de una agenda de cooperación territorial centrada en la disminución de las asimetrías y desigualdades al mismo tiempo que consustancia la paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales.

Las nuevas propuestas regionales expresan el retorno de una agenda de desarrollo, en el marco de las agendas económicas del post-consenso de Washington, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del

²⁶ Véase: Pereira Lamoso, L. (2014), "As influências de um modelo neodesenvolvimentista na integração regional"; en *Densidades*, Nro. 16, Buenos Aires.

²⁷ El origen de la cláusula democrática se encuentra en la salida política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de Estado en Paraguay por parte del General Lino Oviedo en 1996 así como en la crisis democrática de 1999 que pusieron en relevancia la importancia de constituir *naciones democráticas* entre los países del MERCOSUR. Los principales mecanismos creados para garantizar el respeto de la democracia son: la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992 en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración firmado por los presidentes de Bolivia y Chile; y, por último, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998.

regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial; permitiendo así el regreso de una concepción desarrollista de las relaciones exteriores en donde la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese Estado desarrollista (Sanahuja, 2014) a través de un mayor papel de los actores estatales (o el Estado en todas sus dimensiones), frente al protagonismo del comercio, de los actores privados y de las fuerzas del mercado del modelo anterior característico de los noventa.

La paradiplomacia transfronteriza ha contribuido con este proceso de cambio de perfil, aunque su papel puede ser claramente reforzado e incrementado. Su potencialidad, a la luz de otras experiencias como la de la Unión Europea (UE), hace oportuno el estudio de sus dinámicas y características estructurales como así también esbozar las modificaciones necesarias que podrían realizarse para que la cooperación transfronteriza pueda efectivamente robustecer el proceso de integración regional del MERCOSUR *desde abajo*.

Los procesos de integración regional han sido un impulso fundamental de la actuación internacional de los gobiernos no centrales a la vez que se constituyeron en ámbitos específicos para su proyección por medio de la cooperación territorial y, particularmente, transfronteriza. Por otro lado, el desarrollo de una gobernanza transfronteriza ha estimulado una dinámica incremental de adquisición de capacidades paradiplomáticas por parte de los gobiernos subnacionales (Duchacek, 1986; Soldatos, 1990; Cheng y Kwang, 1997; Scott *et al.*, 1997; Keating y Aldecoa, 2001; Hocking, 2001; Cornago, 2001; Perkmann y Sum, 2002; Breslin y Hook, 2002; Paul, 2002; Scott, 2002; Blatter, 2003; Vigevani y Wanderley, 2004; Godínez y Romero, 2004; Blatter, 2004; Wong, 2005; Crieckemans, 2008; Oddone, 2008; Zeraoui, 2009; Kinkard, 2009; Schiavon, 2010; Maira, 2010; Rhi-Sausi y Oddone, 2012; Zeraoui, 2013; Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014; Oddone y Rodríguez Vázquez, 2015; Wong-González, 2015). Este proceso ha obligado a algunos gobiernos centrales a visualizar las regiones de frontera como articulaciones territoriales que coadyuvan al éxito de los procesos de integración y del desarrollo local, hábiles actores en el diseño proyectual y la gestión de fondos, sin las que sería difícil derribar las asimetrías territoriales internas que han caracterizado históricamente los Estados nacionales o plurinacionales. La experiencia europea es prueba de ello.

Por lo tanto, la cooperación transfronteriza desafía una imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. Un factor que limita y obstaculiza la paradiplomacia transfronteriza es que el marco institucional del Estado todavía es relativamente poco favorable producto de la persistencia de los miedos a la frontera y de la posibilidad de asociar las actividades en frontera con comportamientos ilícitos. A esto debe sumarse que, en general, “la experiencia latinoamericana en las áreas fronterizas se ha basado sobre todo en acuerdos binacionales entre los gobiernos centrales que han dado poco espacio a la actuación de las unidades subnacionales, y, asimismo, hay en general un pobre conocimiento, pocas experiencias y una escasa preparación para la cooperación transfronteriza” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 12).

Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político caracterizado por fronteras borrosas, son elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Jessop, 2004) más concordante con las vocaciones y potencialidades económico-territoriales, sobre todo, en el nivel meso-económico. Por otro lado, recorrer los territorios fronterizos implica derribar los mitos de un mundo sin fronteras (Ohmae, 1997 y 2005), de la *deborderization* (Beck, 1996) o del *sans frontièrisme* (Hassner, 2002) y reconocer también sus procesos de securitización y endurecimiento que limitan la cooperación económica, cultural y política. Estudiar las fronteras es reconocer estas divergencias para superarlas con base en la integración regional teniendo en cuenta que la prioridad teórica y política no reside en una escala geográfica particular sino en el *proceso* por el que escalas particulares se crean y subsiguientemente se transforman (Swyngedouw, 2004). La emergencia de una “nueva escala” se entiende como un proceso de movilización política que da oportunidad a una innovadora vertebración territorial al interior de los procesos de integración regional, como pueden ser las microrregiones de integración fronteriza como estructura de base.

En la construcción de estas microrregiones, los gobiernos centrales se han visto relativamente obligados a limitar cierto grado de su participación, toda vez que –en la mayoría de los casos analizados– son los propios actores locales y subregionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en quienes recae la responsabilidad y mayor acción para conformar, por medio de la paradiplomacia, las microrregiones “entre las fronteras”. Lo anterior ha llevado a que a algunos gobiernos centrales comiencen a visualizar las regiones de frontera como

articulaciones translocales claves, nuevas vertebraciones que coadyuvan al éxito de los procesos de integración regional desde abajo y de reestructuración económica a partir del diseño de proyectos conjuntos y de la gestión de fondos que permitan reducir sus asimetrías.

Ésta tesis está organizada de la siguiente forma. Tras la introducción, se presenta el marco teórico y las consideraciones metodológicas en materia de integración regional, paradiplomacia y cooperación transfronteriza como una forma específica de paradiplomacia. Posteriormente, en la primera parte de la tesis, se analiza el MERCOSUR desde una perspectiva histórica junto a la estructura de gobierno comparada de los cuatro Estados Parte fundadores del proceso: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Asimismo, se detallan las principales características de sus procesos de descentralización y de sus políticas nacionales de frontera. Un elemento fundamental de esta sección es el estudio de los espacios institucionales mercosureños para estimular la cooperación transfronteriza. En la segunda parte de este trabajo se resetea la integración regional mercosureña a la luz de los aportes que puede realizar la paradiplomacia transfronteriza en cuanto a una nueva concepción socio-espacial con base en el tránsito de una cooperación territorial de hecho hacia una más formal entre unidades subnacional de frontera en el MERCOSUR con base en criterios autonómico-políticos que recrean una capacidad funcional para trabajar de manera articulada. En esta sección se propone un modelo institucional para las microrregiones de frontera. Por último, se extraen conclusiones.

MARCO TEÓRICO Y LAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

“La magnitud del fenómeno integracionista ocultó durante los años iniciales de la Posguerra Fría una segunda tendencia, que no ha sido menos significativa: la potenciación de los espacios interiores del Estado Nacional, aquellos que bajo la denominación de regiones, comunidades autónomas, provincias o estados, constituyen el ámbito subnacional” (Maira, 2006: 84). Como ha sostenido Sarquís (2014), “lo sustancialmente llamativo en el fenómeno contemporáneo de la paradiplomacia es, justamente, esa aparente pérdida de la exclusividad estatal en el juego tradicional de la diplomacia que hoy en día ‘se abre’ para dar paso a la acción de agentes supra y subnacionales en la formulación e implementación de sus propios diseños de política exterior y que, incluso, los propios actores estatales parecen tener que aceptar, aunque quizás con más resignación que beneplácito” (Sarquís, 2014: 59).

Los gobiernos subnacionales han aumentado su participación en el escenario internacional a partir del desarrollo de estrategias paradiplomáticas, fundamentalmente desde el final de la Guerra Fría. Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales y el MERCOSUR no escapa a esta regla. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza multinivel estimulan un papel creciente de la paradiplomacia como mecanismo específico de articulación de intereses translocales.

“La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago, 2001: 56).

La paradiplomacia puede verse como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado, por ello algunos autores han usado otros sinónimos como diplomacia descentralizada (Aguirre Zabala, 2001), diplomacia multinivel (Hocking, 1993; Keating, 2001), diplomacia constitutiva (Cohn y Smith, 1996; Kincard, 2002;

Blindenbacher y Koller, 2003; Jenkins, 2003), diplomacia federativa (Schiavon, 2006; Rodrigues, 2008; Bueno, 2010) o diplomacia subestatal (Criekemans, 2010), entre otros.

Dentro de la categorización realizada por Eric Philipart (1997), se proponen cuatro categorías de paradiplomacia: la paradiplomacia mínima, la paradiplomacia menor, la paradiplomacia mayor y la protodiplomacia. Para ésta tesis, son particularmente relevantes la de paradiplomacia mínima y la de paradiplomacia menor. La primera no va más allá del marco geográfico transfronterizo, los métodos de operación son esencialmente de tipo cooperativo, los ámbitos de acciones son principalmente económicos, pero también pueden ser sociales y culturales. La paradiplomacia menor se refiere a los contactos transfronterizos y transregionales en los que el gobierno central suele ser informado y puede participar en la administración de algunos proyectos regionales.

El juego paradiplomático suele entenderse desde la perspectiva de la “diplomacia de dos niveles” (Putnam, 1988); por un lado, un nivel en el que se sientan los representantes de los Estados a negociar y, por otro, la negociación de los representantes del Estado en la arena doméstica. Baste pensar cómo se complejiza la cuestión cuando “se considera que los responsables de la política exterior, y otros actores gubernamentales y no gubernamentales, pueden establecer estrategias de gestión de tales influencias domésticas” (Cornago, 2010: 124). Desde una interpretación de la diplomacia constitutiva, la política exterior expresaría el resultado de una combinación de la acción internacional del Estado central y de sus unidades subregionales, y no necesariamente un enfrentamiento *ad intra* en la acción de ambos niveles.

Los procesos de integración regional constituyen una vía importante de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera y única para ciertos gobiernos subnacionales. Como consecuencia de ello, se observa una modificación en el sistema diplomático que, en ciertos casos, ha tendido a conjugar la integración regional con los procesos de descentralización *ad intra*. La paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la política exterior de cada Estado o de la naturaleza del proceso de integración regional²⁸. En primer lugar, los gobiernos

²⁸ En un libro publicado recientemente por El Colegio de la Frontera Norte titulado *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados en América y Europa*, se pone de relieve la influencia

nacionales tienen una influencia directa ante la posibilidad de sostener o limitar la interacción fronteriza: el modelo de gestión del confín elegido por el gobierno nacional define el grado de apertura o de porosidad. Como recuerda David Newman (2005: 22) “en aquel lugar donde los confines están cerrados y son rígidos se pueden encontrar espacios sociales y económicos muy diferentes a uno y otro lado de la frontera, más allá de la proximidad física. Contrariamente, donde los confines son abiertos y consienten la libertad de movimiento, se desarrollan regiones transfronterizas y zonas de transición, capaces de reducir el impacto mismo de la frontera”.

Por otro lado, los gobiernos nacionales pueden facilitar o frenar las interacciones fronterizas con base en la actitud general que estos tengan frente a la paradiplomacia. La política externa permanece como un tema de competencia nacional y, los Estados colindantes pueden asumir un modelo diferente de gobernanza multinivel de las relaciones internacionales, escogiendo incentivar o limitar la proyección internacional de sus gobiernos.

La experiencia en materia de cooperación internacional y financiamiento al desarrollo ha generado “trayectorias de cooperación”²⁹ que han permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas. Visto que las instituciones tienden a moldearse siguiendo instituciones similares, que se desempeñan en su mismo campo de acción o que son percibidas como legítimas o exitosas (Di Maggio y Powell, 1983), el isomorfismo institucional ha sido una característica fundamental en la cooperación descentralizada y transfronteriza. La inexistencia de una única institucionalidad para el desarrollo de la cooperación transfronteriza implica que su diseño dependerá de la capacidad de concertación de las autoridades locales y agentes privados, los recursos disponibles, la acumulación de otras experiencias y la posibilidad de imitar estructuras parecidas. El concepto de isomorfismo institucional se refiere al hecho que, en determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas

nacional y de los procesos de integración regional en el desarrollo del perfil paradiplomático de los gobiernos subnacionales de frontera. Véase: Barajas, R. Wong, P. y Oddone, N. -coord.- (2015), *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados en América y Europa*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colof), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.

²⁹ Entendido como un proceso incremental de adquisición de capacidades de actuación a escala internacional por parte de las unidades subnacionales.

institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes” (Ramió y Salvador, 2005). Tal como sostiene Sosa López (2014: 118): “la historia reciente de los marcos de actuación subnacionales se puede describir empleando el concepto de isomorfismo institucional”. Particularmente relevante resulta, en el nivel subnacional, el isomorfismo normativo que se asocia a la profesionalización, causada por la experiencia previa del personal técnico y directivo y su formación, lo que hace que sus opiniones sobre los problemas y su forma de racionalizarlos tienda a ser similar, replicando estrategias que han sido funcionales en otros contextos por parte de otras instituciones.

Al mismo tiempo que entre las unidades subnacionales se pueden identificar procesos de isomorfismo institucional a partir de la reproducción y apropiación de una serie de características por parte de los diferentes gobiernos locales y regionales, es necesario observar también la generación de mecanismos de *policy transfer* a partir de la puesta en valor de experiencias subnacionales que han sido exitosas, cuya práctica o metodología de actuación es reapropiada por el gobierno central o alguna institución producto del proceso de integración regional para luego reproducirla, o al menos proponerla, en otros contextos territoriales. Si bien el isomorfismo institucional y el *policy transfer* son dos mecanismos independientes y diferenciados, no necesariamente vinculados; en los últimos años, se ha podido constatar que mientras el primero tiende a hacerse efectivo de manera transversal a escala horizontal, el segundo permite una difusión horizontal a partir de la verticalidad, es decir, a partir de la valoración y apropiación de una práctica de éxito que ahora se difunde desde lo alto o una estructura *ut supra* como un componente que contribuye con un proceso de gobernanza multinivel. Por otro lado, ambos mecanismos se han vistos redimensionados por el sistema de cooperación internacional que tiende a capitalizar prácticas exitosas y difundirlas en otros contextos como lecciones aprendidas³⁰.

³⁰ No es objeto de esta tesis analizar con profundidad este punto pero resulta necesario mantener una discusión o debate académico acerca de esta tendencia “homogeinizadora” de la cooperación internacional que, si bien alza la bandera de la diversidad y adaptación a los diferentes contextos, en sus prácticas, metodologías y mecanismos tiende a una creciente rigidez.

INTEGRACIÓN REGIONAL: LO LOCAL COMO UNA DIMENSION OLVIDADA

a. La integración regional como opción de política internacional

Todo proceso de integración regional constituye una opción de política internacional, dado que no existe una voluntad política supraestatal que obligue a los Estados nacionales o plurinacionales a integrarse. La integración regional es un recurso, una decisión o una acción política del Estado.

Una lectura del sistema internacional parece indicar que las opciones de política económica internacional son más realizables sobre bases integradas. Un proceso de integración regional comporta la articulación de dos o más países, instrumentada jurídicamente, con el objeto de cumplir con determinados fines u objetivos específicos. El devenir de la historia ha demostrado que, inicialmente, tales fines suelen ser de tipo económico-comerciales. El grado de compromiso con la integración es decidido y acordado por los propios países involucrados; y, en este sentido, desde la academia se han identificado diferentes etapas en las que cada Estado *-y su circunstancia, parafraseando a José Ortega y Gasset-* decide hasta dónde llegar.

Ante esta posibilidad, cada Estado debe definir qué integrar, cómo integrarse y para qué integrarse. El qué integrar hace referencia a qué sectores de la economía integrar, el cómo integrarse hace referencia a los mecanismos o a las instituciones mediante las cuales integrarse y, el para qué, es indicativo del objeto con el que se encara el proceso de integración; pues la integración no es un fin en sí mismo sino un medio para la consecución o realización de otros fines; los que *-en la mayoría de los casos-* continúan enlazados con los objetivos del desarrollo y la autonomía nacionales de los países que confluyen en el proceso. La integración busca maximizar el bienestar de las sociedades nacionales que forman parte del proceso ya que “la convergencia de las estrategias nacionales de desarrollo y las políticas activas de alcance comunitario contribuyen a resolver las asimetrías prevalecientes en la subregión y a incorporar el conjunto de la sociedad y de los actores económicos al proceso de desarrollo e integración sustentable” (Ferrer, 1997: 135). “La integración es un hecho político que se instrumenta en forma económica y jurídica, con relevantes hechos en el plano social” (Midón, 1998: 37). La integración

pretende moldear aquellas precondiciones sociales y económicas nacionales con el fin de alcanzar objetivos específicos centrados en el bienestar humano mediante el uso de ciertos instrumentos regionales. Puig (1986: 41) define la integración como un “fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia”³¹.

En términos económicos, Tamames (1970: 184 y ss) menciona las siguientes ventajas generales de todo proceso de integración económica: intensificación de la competencia, atenuación de los problemas de pagos internacionales, posibilidad de desarrollar nuevas actividades, aumento del poder de negociación, la formulación más coherente de la política económica nacional, promoción de transformaciones estructurales (internas), la aceleración del ritmo de desarrollo y el logro de un alto nivel de empleo. Para Roberto Lavagna (1998: 187) “todo proceso de integración tiene como objetivos el aprovechamiento de las oportunidades del incremento de la productividad y la eficiencia por efectos de economías de especialización, inter e intra-industrial. Estos pueden derivar de efectos de escala, y/o efectos complementarios o cruzados de disponibilidad de *know-how* por efectos de cambios en las economías de localización o por economías externas resultantes de un mejor eslabonamiento y mayor ‘densidad’ entre los diversos segmentos productivos”.

La integración se presenta así como una nueva base para la toma de decisiones sobre cómo lograr el desarrollo en un mundo globalizado. “La integración regional es un esfuerzo y una tarea comunes de una pluralidad de Estados que requiere la utilización de los instrumentos disponibles para influenciar la realidad económica y social. Estos instrumentos pueden clasificarse en tres categorías: legislación (reglas jurídicas, normas); actividades públicas (incluyendo la concesión de subvenciones a determinadas actividades económicas desarrolladas por

³¹ En primer lugar, al concebir la integración como un fenómeno social, Puig se aleja de aquellas visiones integracionistas centradas en el rol de los Estados nacionales para adoptar una visión más amplia y humanista que incluya también a “cualquier otra agrupación, micro (como sociedades y empresas) y macro (como la comunidad internacional)” (1986: 41). En este sentido, Puig no limita la acción de la integración a los Estados ni a las élites gobernantes, sino que debe ser expresión del sentir y querer de las poblaciones. En segundo lugar, resalta la importancia de la voluntad política al expresar que la integración “se trata de conductas que tienen como propósito que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de permanencia” (1986: 41). No obstante, para Puig la voluntad política de integrarse era condición necesaria pero no suficiente para viabilizar el proyecto de integración que también requeriría de la percepción y participación favorables de los diferentes sectores de la sociedad civil.

operadores privados); y la redistribución de ingresos mediante transferencias presupuestarias. Como los procesos de integración económica regional son un fenómeno internacional, también utilizan los instrumentos diplomáticos tradicionales del diálogo y la cooperación” (Torrent, 2006: 19-20). No obstante, y tal como se profundizará más adelante, es necesaria la confluencia y participación de las unidades subnacionales, entendidas como aquellas instancias gubernamentales territoriales diferentes del Estado central, a los efectos de una articulación y vertebración territorial y productiva de los procesos de integración.

Asimismo, desde una perspectiva multidimensional, la integración regional no puede gestarse por el mero comportamiento del mercado ni a causa de decisiones políticas gubernamentales exclusivamente. Es necesario crear una conciencia práctica de la integración a través de acciones mancomunadas que involucren también a los niveles de decisión subnacionales y a los diferentes actores sociales.

Con respecto al espacio de acción internacional que representa el MERCOSUR, se considera que éste proceso de integración no sólo se desarrolla en el nivel estatal, sino también a partir de la existencia simultáneamente de otras fuerzas y movimientos que pueden contribuir a su consolidación desde los niveles inferiores o locales de gobierno. La complementariedad multinivel es un elemento clave para el fortalecimiento de cualquier estructura de integración.

Dado que una integración comandada únicamente por los Estados nacionales puede provocar una sensación de cierto ‘alejamiento’ del ciudadano que no se siente participe del proceso, la inclusión de las unidades subnacionales puede reequilibrar esta situación permitiendo diseñar políticas locales y translocales en consonancia con las nuevas reglas institucionales regionales. El desempeño paradiplomático de las instancias subnacionales, a partir de la acción individual de las ciudades del MERCOSUR o de la acción concertada a partir del trabajo en redes de cooperación como la de Mercociudades, puede hacer posible la evolución del proceso de integración a otros niveles y en forma paralela; otorgando un carácter más democrático en lo que respecta a la participación y a la toma de decisiones en la subregión. De esta forma la sincronía de la integración hacia dentro y de la integración hacia afuera se convierte en un elemento clave y dinamizador (Oddone, 2008). Toda la experiencia desarrollada por Mercociudades en el Mercosur puede ser fiel prueba de ello (Drnas de Clément, 1997; Zabalza, 1997; Pocoví, 1998; Saavedra, 1998; Peretti, 1999; Petrantonio, 2000; Geneyro, 2002; Cerruti, 2005;

Granato y Oddone, 2005; 2006; 2007; 2007a; 2008; 2010; Oddone, 2008; Oddone, 2010; Granato y Alvariza, 2014) como las diferentes experiencias de cooperación transfronteriza (Rhi-Sausi y Oddone, 2009a; 2009c; 2010; 2011; 2012a; 2013; 2013a; Laurín, 2010; 2011; 2012; Oddone, 2012; Paikin, 2012; Botto, 2013; Oddone y Perrota, 2014; Oddone y Rodríguez, 2015).

b. Teoría de la integración económica

“Hoy mantienen su validez los argumentos clásicos en favor de la integración: el incremento de la eficiencia productiva, el aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación de los mercados y el mayor espacio para la complementación económica y la provisión de bienes públicos regionales. Por otra parte, conservan su vigencia los beneficios de la integración en términos de la reducción de las situaciones de conflicto, la mayor resistencia a los choques externos y el aprovechamiento conjunto de oportunidades en la economía mundial (CEPAL, 2014b: 11). En su uso cotidiano, el vocablo ‘integración’ denota la unión de partes en un todo. Tal como explica Bela Balassa, en la literatura económica, el término ‘integración económica’ no tiene un significado tan claro. La integración económica puede ser considerada, y ha sido vista, como una ‘situación’ o como un ‘proceso’ (Bela Balassa, 1964: 1).

Vista como ‘situación’, la integración económica se caracteriza por la ausencia de restricciones o barreras al comercio de productos, bienes o servicios entre diferentes Estados. Considerada como un ‘proceso’, es concebida como un conjunto de medidas dirigidas a abolir en forma progresiva dichas restricciones, tendiendo a la conformación de una nueva unidad económica diferente de las que le diera origen, producto de la agregación de los distintos ámbitos espaciales económicos. El grado de integración como producto dependerá de una serie de variables de índole nacional, regional e internacional que se sintetizarán en una determinada estrategia de desarrollo y relacionamiento externo. En lo referente al recurso de la integración como proceso, va generando diferentes resultados medidos en etapas continuas, en las que cada Estado decide hasta dónde llegar. Estas etapas, a partir del desarrollo histórico de los procesos de integración económica, han sido caracterizadas como zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica (y

monetaria) e integración económica total (Bela Balassa, 1964). Algunos autores (Tamames, 1984; Halperin, 1996) reconocen una etapa inicial en las zonas de intercambio preferencial o las denominadas preferencias aduaneras, que consiste en un grupo de países que brinda a sus productos un trato preferencial en materia arancelaria, aduanera o económica diferente del que acuerda a los bienes procedentes de otros Estados. Para Midón (1998) la creación de zonas preferenciales podría asimilarse más a una muestra de cooperación que a una manifestación de integración económica.

Pero “la tesis, tan repetida sin pensar, de que existen ‘cinco fases’ sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) es rigurosamente falsa. Basta contrastarla con el NAFTA/TLCAN y el propio MERCOSUR. El primero incluye aspectos muy importantes de mercado común en materias que van más allá del comercio de bienes (servicios, inversiones), y en cualquier caso mucho más importantes y amplios que los que incluye el MERCOSUR, sin haberse ni tan solo planteado el ‘paso’ por la fase precedente, de unión aduanera. Y el MERCOSUR ha tocado muchos temas propios de la unión política (desde la cláusula democrática a la cooperación educativa, judicial y policial) sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común. Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases porque muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior” (Torrent, 2006: 14). De la misma forma que no es posible comprobar las cinco fases sucesivas de la integración, otra situación se ha puesto de relieve: la pertenencia en paralelo a múltiples procesos de integración con diferentes grados de profundidad.

El *spaghetti bowl phenomenon*³² dado por el aprovechamiento de la mayor cantidad de ventajas comparativas producto de los procesos de integración y la denominada “geometría variable” de la integración de acuerdo a las necesidades nacionales impone cada vez más en la región el debate de la convergencia en la diversidad³³ con una infraestructura fronteriza que favorezca la integración productiva, el comercio y las inversiones conjuntas. Para Félix Peña (2014) es

³² Jagdish N. Bhagwati introdujo este concepto para explicar el efecto causado por la coexistencia de múltiples regímenes normativos superpuestos, emergentes de la intensa red de acuerdos de integración regionales desarrollados en la década de los años noventa (Bhagwati, 1995).

³³ Al respecto, véase: CEPAL (2014a), *La Alianza del pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.

conveniente identificar aquellas cuestiones y sectores en los que son factibles los abordajes compartidos como vía para la convergencia en la diversidad y, como sostuviera la CEPAL (2014a), regionalizar los temas menos conflictivos a fin de construir un activo de base para posteriores desarrollos, que permita mantener un consenso a favor de la integración regional y que prevenga que la debilidad institucional también contribuya “a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis - devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios-, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos” (Sanahuja, 2012: 46).

c. Federalismo e integración regional

El vocablo “federalismo” deriva del latín *faedus*, genitivo *faederis*, que significa contrato, acuerdo o pacto, entre otras acepciones. Una de las características más destacables del federalismo como sistema democrático es que cada Estado, según sus antecedentes y desarrollo histórico, lo adapta a sus necesidades; generándose - en la práctica- diferentes variantes en los arreglos federales.

El origen del federalismo radica en la necesidad de defenderse de alguna contingencia exógena. Son las unidades subnacionales las que delegan poder en la Nación y, esta delegación, es considerada una excepción por lo que todo aquello que no está expresamente delegado corresponde a las unidades subnacionales o subestatales.

El debate federalista se ha dado en numerosos países de la región a lo largo de la historia constitucional pero, sin lugar a dudas, *El Federalista*³⁴ marca un hito como nueva forma de organización política tanto en la teoría como en la práctica, es decir, del federalismo como forma de vida nacional.

³⁴ Una serie de ochenta y cinco artículos escritos entre octubre de 1787 y mayo de 1788 publicados bajo el pseudónimo de *Publius* cuyos autores fueron Alexander Hamilton, James Madison y John Jay con el objetivo de apoyar la Constitución norteamericana de 1787.

El federalismo implica un refuerzo del sistema democrático. Según Karl Loewetein (1976), el federalismo es un sistema vertical de organización y control del poder que por ende es incompatible con la autocracia que encarna su concentración, es decir, que limita, contiene y detiene eventuales abusos por parte del gobierno central. El federalismo constituye una forma de Estado compleja, difícil y, en ocasiones, conflictiva al coexistir múltiples centros de toma de decisiones (FEDERALISMO III: 13-17).

Según Watts (1999), existen varias razones por las que se dio un auge del federalismo en la década del noventa. Una primera razón es la consolidación de la democracia, expresada en la aspiración de la ciudadanía de ser representada a través de gobiernos más cercanos a sus intereses, es decir, gobiernos con un mayor grado de *responsiveness*. La segunda razón tiene que ver con la globalización donde interactúan fuerzas políticas y económicas a nivel doméstico e internacional, así como al reconocimiento del carácter no centralizado de la economía de libre mercado (reestructuración del capitalismo global). La tercera razón se relaciona con la noción de subsidiariedad, es decir, con la idea que los gobiernos centrales deberían únicamente atender las labores que sus unidades constitutivas no puedan cumplir por sí mismas (Watts, 1999: 4-5). Otros factores dinamizadores son las tecnologías de la información y la comunicación que facilitan que los gobiernos subnacionales puedan actuar en un contexto global intercultural a menor costo y los cambios ocasionados por el fortalecimiento de los procesos de integración regional.

En general, el federalismo, es un modelo particular de estructura del Estado y un proceso político, organizado de tal manera que divide y comparte el poder y las responsabilidades en distintos niveles de gobierno. En este sistema, hay un gobierno central, nacional o federal, que convive con los gobiernos subnacionales (estados, comunidades, provincias, departamentos y municipios, entre otros denominaciones existentes para estos niveles) que cuentan con atribuciones/competencias definidas y una específica capacidad política para gobernar “sobre algunos temas” dentro de una delimitación territorial. La Constitución de cada país consagra los principios fundamentales del sistema federal sobre la base de la delimitación de competencias. Más allá de cada caso en particular, por lo general, en el reparto de competencias, suele hacerse distinción entre competencias exclusivas del Estado federal o de las provincias, estados o departamentos; competencias concurrentes; competencias excepcionales del Estado federal y de las provincias, estados o departamentos y

competencias compartidas por el Estado federal y las provincias, estados o departamentos. En el proceso federativo, las unidades subnacionales aceptan el compromiso de renunciar a la secesión y a respetar las competencias delegadas, así como las decisiones y disposiciones de sus gobiernos centrales.

En general, se han aceptado dos modelos “clásicos” de federalismo: el dual (modelo norteamericano) y el cooperativo (modelo alemán). Dentro del modelo dual, hay dos formas de distribuir el poder: se delegan poderes al Estado central y lo no delegado es reservado por los estados constitutivos como en Estados Unidos, México o Argentina; o a la inversa, quién se reserva los poderes no delegados es el Estado central, siendo expresas las atribuciones que se encomiendan a los estados constitutivos como es el caso de Canadá. Por su parte, en el federalismo cooperativo todos los niveles del poder nacional, provincial y local, trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y la distribución del poder sobre el mismo. Este tipo de federalismo se caracteriza por una efectiva y constante colaboración entre federación y entes federados, cuyas competencias serían mayoritariamente compartidas o concurrentes, lo que determinaría la existencia de fluidas relaciones jurídico-políticas. “El federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobiernos autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias. De aquí la importancia para la subsistencia y el progreso del régimen federal, de un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal. Ahora bien, aunque esto pudiera parecer sencillo a partir de la lectura de las reglas básicas de distribución de facultades contempladas por la Constitución, en la práctica suele resultar de difícil solución, complicándose al grado de encontrar duplicidades, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones, además de un aparente desconcierto sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas” (Aguirre Saldívar, 1997: 117). Los sistemas federales se distinguen entre sí, bien en el supuesto de relaciones simétricas por el grado de poder que retienen los gobiernos regionales y el gobierno federal; ya sea por su grado de asimetría en el que determinadas regiones, en situación de privilegio, retienen más poder frente a otras del mismo Estado (López Aranguren, 2002; López Portas, 2007).

El fenómeno federal no se ha mantenido estático y puro en cada uno de sus modelos, sino que ha ido cambiando; por lo que existen en la actualidad una

pluralidad de modelos federales que tienen como puntos en común, por un lado, el intento por equilibrar la unidad y la diversidad de un conjunto territorial; y, por otro lado, el reconocimiento de diferentes centros de poder y toma de decisiones sobre distintas cuestiones. Dentro del federalismo se pueden identificar diferentes niveles según su grado específico de descentralización. Con respecto a los niveles de federalismo, se establecen tres categorías de sistemas federales: “federaciones establecidas” como Canadá y Estados Unidos, “federaciones emergentes” como España y Sudáfrica y “federaciones potenciales” como Gran Bretaña (Young, 1999; López Vallejo Olvera, 2002).

Según Cabrero y García del Castillo (2001: 9), en teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y, por tanto, mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales”.

Dentro de los sistemas federales se presenta cada vez más un reconocimiento político de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la actuación internacional aún con experiencias muy heterogéneas³⁵. Más allá de la

³⁵ En este sentido, vala la pena considerar experiencias como las de Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México. Por otro lado, es importante mencionar que existe una corriente académica que compara la estructura de la UE con sistemas federales como el de Estados Unidos. Para Sergio Fabbrini (2008), en un estudio comparado entre el sistema europeo y el federalismo norteamericano, existen una serie de elementos que están acercando el sistema de gobernanza de la UE al de los Estados Unidos. “Con dos sentencias de valor histórico, *van Gend en Loos* de 1962 y *Costa vs. Enel* de 1964, la Corte Europea de Justicia ha impuesto, respectivamente, el principio del *efecto directo* de la legislación europea sobre los individuos y las empresas de cada país miembro, y el principio de la *supremacía* de la ley comunitaria sobre la nacional, aún cuando esta última haya sido aprobada después de la primera. No es errado afirmar que estas dos sentencias son comparables a la emanada por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, presidida, en 1803, por John Marshall, en el caso *Marbury vs. Madison*, que impuso el principio de la revisión *por vía judicial* de aquellas leyes aprobadas por el Congreso consideradas contradictorias a la Constitución” (Fabbrini, 2008: 277). Para este autor, “la UE intenta conjugar pacíficamente las relaciones interestatales con la exigencia de una política supraestatal, donde la segunda es la condición para la estabilidad de la primera. Es una democracia compositiva en tanto que nuclea Estados de diferentes dimensiones demográficas y económicas, pero también a sus ciudadanos. Tal estructural asimetría ha obligado a la UE a organizarse según una lógica de separación múltiple de poderes, una lógica que hace (o debería

supremacía de lo federal hay que analizar las atribuciones, capacidades, recursos y liderazgos que disponen otros niveles de gobierno para el desarrollo de las relaciones internacionales, empezando por las normas jurídicas existentes que se refieren a sus competencias para la participación en las relaciones internacionales. “En cada país, el sentido, intensidad y rasgos de las relaciones internacionales intergubernamentales se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una Federación para mantener y reorganizar sus relaciones; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades de una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización” (Arellanes Jiménez, 2008: 18).

En esta línea, “es conveniente considerar algunas preguntas claves para entender las relaciones intergubernamentales en contextos nacionales específicos para poder comprender lo internacional. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares: 1. La funcionalidad del marco legal y la institucionalidad alcanzada. Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿el marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno?; ¿se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias?; ¿existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos?; ¿se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas?; ¿qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?; y 2. La capacidad de decisión de cada parte de la Federación dentro de las decisiones. En este caso debemos saber: ¿cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente?; ¿las competencias obedecen a

hacer) difícil la formación de estables mayorías estatales a su interior. Después de todo, las democracias compositivas se basan en aspectos antijerárquicos para desincentivar la formación de hegemonía estables en su interior” (Fabbrini, 2008: 274) En este sentido, “la formación de una (permanente) mayoría es una amenaza a la estabilidad de la democracia compositiva. Para estas democracias el *déficit democrático* es irresoluble. Basta ver la experiencia de los Estados Unidos, el caso más desarrollado de democracia compositiva, para entender cómo la fórmula de la separación múltiple de poderes (que no tiene nada en común con aquella de los Estados nacionales europeos) ha sido pensada justamente para obstaculizar la formación de una tiranía de la mayoría (aunque si bien no ha impedido que se formasen diversas tiranías de las minorías)” (Fabbrini, 2008: 284-285).

una jerarquía única o se ajustan?; ¿cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?” (Arellanes Jiménez, 2008: 18-19).

Respecto a las atribuciones que los Estados otorgan a los gobiernos subnacionales para su actuación internacional; normalmente, el gobierno federal es el único competente para el desarrollo de la política exterior y de la firma de tratados por su personalidad jurídica internacional. Los gobiernos subnacionales no pueden conducir sus vínculos internacionales fuera de las competencias delegadas ni desarrollar acciones contrarias a la política exterior de la federación. Debido al dinamismo en cooperación internacional por parte de los gobiernos subnacionales y a pesar que no están facultados para firmar tratados existen otros instrumentos jurídicos (acuerdos, convenios o marcos de entendimiento, etcétera) que permiten la realización de programas, proyectos o actividades conjuntas donde se consolidan voluntades sobre alguna temática de interés común como comercio, inversiones, salud, educación, medioambiente, energía, cultura, migraciones, derechos humanos u otros, pero todos ellos componente de la *low politics* (baja política o de segundo nivel)³⁶.

Para el desarrollo de acciones internacionales desde los gobiernos locales no sólo es necesario un reconocimiento jurídico/normativo o institucional, sino que más allá de esto se encuentra principalmente un basamento en una visión estratégica del/os liderazgos/s local/es, ya sea el liderazgo de la propia autoridad subnacional o bien de algún/os sector/es de la comunidad. Lo importante es que la autoridad local y su comunidad tengan una visión de territorio y se piensen en conjunto (Galantini y Oddone, 2013: 52) y que esta visión pueda proyectarse internacionalmente.

³⁶ Es importante remarcar sobre este punto la diferencia entre el derecho de origen anglosajón y el derecho romano. Si se considera la acepción en inglés de *agreement* como “un arreglo o compromiso de hacer algo, realizado entre dos o más compañías, gobiernos, organizaciones, etcétera, puede ser un documento oficial” y la de *treaty* como “un acuerdo formal entre dos o más países o gobiernos”, es posible entender que un acuerdo tendría una definición más amplia que tratado, en referencia a los sujetos firmantes de dichos documentos ya que el tratado es necesariamente un acuerdo formal (por escrito) y firmado por países (o gobiernos nacionales), en tanto, el acuerdo, si bien para poseer validez legal debe ser por escrito, puede también ser un acuerdo de palabra, y contempla más actores como posibles firmantes, incluidos los gobiernos subnacionales. Otra diferencia importante en términos jurídicos es que los países con derecho anglosajón firman *agreements*, como los de integración económica pero no *treaties* pues éstos estarían por encima de las leyes y los acuerdos quedan *subsumidos* a la legislación nacional. Los países con derecho romano o latino, al firmar tratados de integración, dado el esquema que presentan de *pirámide de Kelsen*, éstos adquieren automáticamente jerarquía superior a las leyes y el término tratado tiene numerosos sinónimos como convención, convenio, acuerdo y protocolo; el tratado sería un género que comprende distintas especies.

Estos procesos de relocalización del poder y reterritorialización pueden ser explicados por diversas teorías. Desde los enfoques de la gobernanza multinivel se analizan los diversos actores que interactúan en la negociaciones y toma de decisiones del sistema internacional, cuando se trata del establecimiento de relaciones internacionales en áreas o zonas fronterizas sobre la base de “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales” (Marks, 1993) y como una gestión de procesos en la toma de decisiones donde se debería permitir la participación de múltiples actores a partir del aumento de sus capacidades sociales (Morata, 2011).

Otra cuestión, es que a pesar que el federalismo como sistema hace participar a los gobiernos subnacionales, no todos tienen niveles de actividades homogéneas, sino que hay gobiernos subnacionales que son más activos que otros, dependiendo, entre otros factores, del marco normativo-institucional, de las capacidades institucionales, los recursos, intereses y de la voluntad política y visión estratégica. Como resultado, se observan asimetrías en cuanto al grado de internacionalización entre los diferentes gobiernos locales, incluso dentro de un mismo país.

En los sistemas federales a partir del reconocimiento de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales y de su proceso institucionalización a partir de la descentralización, se han ido creando en algunos países instancias institucionales para la asesoría y el apoyo a la creación de oficinas de asuntos internacionales como instancias claves y necesarias para la coordinación y articulación multinivel. A modo de ejemplo puede considerarse la *Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais* (Subjefatura de Asuntos Federativos de la Secretaría de Relaciones Institucionales) de la Presidencia de la República Federativa del Brasil.

Para Bazán (2009) este fenómeno de generación de instituciones de apoyo se corresponde con el compromiso instalado entre los Estados Parte del MERCOSUR de armonizar sus legislaciones nacionales para fortalecer el proceso de integración. Los mecanismos e instrumentos de participación en el ámbito internacional de las entidades subnacionales de los Estados federales en los procesos de integración regional permiten “amortiguar con recursos descentralizantes el impacto que sobre tales esferas infraestatales puede provocar el fenómeno integrativo, que genera vectores centrípetos cobijados en el ente comunitario (Bazán, 2009: 83). Cada

entidad subnacional que participa en algún proceso de integración regional busca áreas o espacios tanto en el interior del Estado como de manera internacional para su participación en este proceso, respetando su configuración constitucional y sus competencias establecidas dentro del Estado federal al que pertenece.

d. Geografía económica del MERCOSUR y su impacto subnacional

Los procesos de integración regional tienen implícita una dimensión geográfica que, de manera inicial, puede ser acotada a un espacio físico conformado por las instancias que han decidido llevar a cabo dicha acción. Sin embargo, desde una perspectiva más cercana a la geografía humana, la conjunción de dos o más territorios cercanos redundaría en la construcción de *espacios geográficos*, que son el “resultado de la intervención humana sobre el medio físico [que además, es donde] se desarrolla la actividad del hombre, la acción humana y social, o sea, el marco de toda acción, relación, articulación o suceso en el que participa como variable el espacio físico y en el que desarrollan su vida y su actividad los hombres” (Sánchez, 1991: 13).

Bajo esta mirada, la concepción del espacio geográfico como construcción social tiene una dimensión que desde la perspectiva de los estudios de la integración, trasciende las fronteras políticas nacionales establecidas. Esto implica que la construcción de espacios geográficos termina por trascender a las administraciones nacionales, ya que dentro de las *fronteras internas* (Nijkamp, 1993 citado por Terra y Vailant, 1997: 52) de un proceso de integración ocurren intercambios sociales, culturales y económicos que impactan en el espacio como construcción social, los cuales son inevitables y que, en muchas ocasiones, trascienden también las identidades nacionales (Laurín, 2011).

Aunque el objetivo central de este apartado no es profundizar en la construcción de identidades dentro de un proceso de integración, sí es un elemento que está en juego ya que potencia o inhibe procesos políticos y voluntades de la integración.

Particularmente, en el caso del MERCOSUR, los vínculos, las formas y procesos de intercambio establecidos entre los países que originalmente iniciaron la integración comercial fueron previos a cualquier negociación política. El proceso de

integración no vino a crear nuevos lazos entre regiones fronterizas, sino que los formalizó, los reforzó y en todo caso, los profundizó.

El MERCOSUR propició el establecimiento de una región que está construyendo su dinámica propia, que hasta cierto punto es diferente de las dinámicas de cada una de las partes que lo conforman. Por lo tanto, esa región construida “puede ser concebida como una red concentrada de conexiones económicas entre productores, demandantes, distribuidores y una miríada de actividades subsidiarias todas ellas localizadas en localidades urbanas o rurales” (Smith, 1993: 108), al interior de la que “se dirimen intereses políticos y económicos; es el lugar de la diferenciación producto de las acciones de los actores sociales del sistema que participan en su dinámica y en la generación de las condiciones políticas que la identifican” (Laurín, 2011: 3).

Con base en esta construcción social, el análisis del tipo de relaciones establecidas, así como la influencia y efecto que provocan cada uno de los vínculos, permite comprender el peso simbólico que tienen ciertas regiones y también ciertas actividades productivas (economía simbólica³⁷) dentro de las decisiones políticas. Es en este punto en donde el análisis del cambio de la economía política al considerar la existencia de economías simbólicas, junto con la construcción de espacios geográficos, explica las razones más de tipo ideológico y cultural dentro de un proceso de integración.

Si bien esta dimensión no es la central dentro de esta investigación, sí es una consideración pertinente al analizar los vínculos y los actores de cada *frontera interna* dentro del MERCOSUR al establecer esquemas de cooperación transfronteriza, como los que se abordarán de manera específica más adelante. Al respecto, vale la pena señalar que dichos vínculos y actores “no se crean por decreto. Los intereses no se definen ni establecen por órdenes especiales. [...] La construcción de una red de organización es un fenómeno social y, por lo tanto, político, que incidirá sobre la economía de la región y que ayudará a definir los resultados” (Schvarzer, 1993: 82).

Con lo anterior se pretende enfatizar que las estructuras políticas y jurídicas tienen una variable simbólica y cultural detrás, lo que explicaría algunas de las razones por las que ciertos países tienen mayor influencia dentro del proceso de

³⁷ La interpretación de la economía simbólica se presentará más adelante.

integración, más en un sentido ideológico pero que casi siempre va reforzado por el tamaño de la economía. A modo de ejemplo cabe mencionar el papel desempeñado por Brasil y Argentina en la refundación del MERCOSUR y el peso específico de los estados del sur de Brasil y de las provincias del Centro y del Noreste argentino en el sostenimiento del proceso regional pues se hace necesario incorporar al análisis una dimensión de ubicación espacial de las actividades económicas. El efecto territorial de las actividades económicas, dentro de un proceso de integración regional, permite identificar los apoyos y disensos del proceso con base en las ganancias y pérdidas de los actores económicos afectados.

La geografía económica es el “estudio de la relación de los factores físicos del medio con las condiciones económicas de las ocupaciones productivas y la distribución de lo que se produce” (Jones y Darkenwald, 1971: 8). Particularmente este último punto, es relevante desde la perspectiva de la integración, porque permitirá ubicar los nodos productivos, identificar áreas con potencialidades económicas amplias, que tengan beneficios para el proceso de integración en su conjunto. Este conocimiento influye en la definición política de las inversiones y de los proyectos de infraestructura, que eventualmente pueden tener un impacto en el desarrollo regional.

La geografía económica también puede ser definida como la “investigación sobre la producción, intercambio y consumo de bienes que llevan al cabo los seres humanos en las diferentes áreas del mundo. Se atribuye especial importancia a la localización de la actividad económica, para poder responder a las preguntas de por qué están situadas las funciones económicas en un lugar u otro de este mundo. Son importantes, tanto las consideraciones históricas, como las actuales, sirviendo especialmente las primeras de ayuda para comprender las segundas” (Thoman, 1966: 18).

El análisis de los procesos de integración desde la geografía económica permite, en primer lugar, ubicar el origen de recursos, las potencialidades regionales productivas, pero también los condicionantes físico-territoriales. También ofrece profundizar en las asimetrías que normalmente existen entre los países o regiones que están construyendo cualquier proceso de integración, y que son necesarias considerar para el éxito de cada iniciativa.

Es evidente, que las condiciones de las áreas que buscan integrarse no serán las mismas en cuanto a recursos disponibles. Es casi natural pensar que habrá

subregiones internas con acceso a más recursos, que son más valiosos, que es más sencillo extraerlos o explotarlos, que cuentan con mejores condiciones de comunicación, o con una economía más fuerte, etcétera. Sin embargo, el éxito en un proceso de integración dependerá de cómo es que esas diferencias (y otras que puedan surgir) son manejadas por las partes involucradas desde el ámbito nacional, pero también cómo son aprovechadas desde lo local. En este punto, la intervención de los gobiernos subnacionales es clave en el establecimiento de procesos de complementación y aprovechamiento de las capacidades y conocimiento local. En un escenario ideal, ésta sería una dimensión básica en la construcción de acuerdos para concretar un proceso de integración. Y es bajo esta interpretación que las nociones de cooperación transfronteriza y paradiplomacia adquieren un espacio relevante dentro de la discusión, porque son herramientas que tienen los gobiernos subnacionales para tener un impacto positivo sobre su entorno.

En el caso del MERCOSUR, el fomento del comercio interior de la región fue una de las principales razones que propiciaron la integración. “Los países del MERCOSUR son el destino de una canasta de productos más amplia que la que exportan al resto del mundo. Los mercados de la zona integrada absorben el comercio de productos que no ingresan al resto del mundo. Este fenómeno responde por un lado a la presencia de un acuerdo comercial preferencial, pero también al hecho de que las economías vecinas constituyen una extensión natural del mercado interno. A ese conjunto de bienes, que no se venden al resto del mundo pero que se comercian con los socios de la región, suele denominárselos bienes regionales. Ejemplos de este tipo de intercambio se encuentran en bienes agropecuarios perecederos, energía o ciertos servicios” (Terra y Vailant, 1997:49).

CUADRO 1. PROPORCIÓN DEL TOTAL DE EMPRESAS EXPORTADORAS DE LOS ESTADOS PARTE FUNDADORES DEL MERCOSUR QUE EXPORTAN A DESTINOS SELECCIONADOS, 2011
(En porcentajes)

Bloque Regional	País	El mismo bloque	Resto de ALC	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto del mundo
MERCOSUR	ARGENTINA	62,8	52,4	20,2	28,5	4,8	24,5
	BRASIL	45,7	43,3	29,6	39,4	10,2	41,2
	PARAGUAY	67,7	26,3	12,3	21,2	7,4	21,3
	URUGUAY	47,7	25,8	19,3	22,3	10,8	45,7

Fuente: CEPAL (2014b) sobre la base de información de las aduanas de los países.

Con base en lo anterior, la perspectiva de análisis económico y geográfico ha retomado fuerza durante los últimos años a la luz de la llamada *Nueva Geografía Económica*. Ésta se enfoca en el estudio de la redistribución de las actividades económicas, a partir del proceso de integración, lo que tiene un efecto en el espacio regional común. Dicho proceso de redistribución permite comprender el tipo de acuerdos necesarios, así como las estructuras políticas pertinentes para profundizar la integración, a partir de la identificación de las capacidades productivas y su potencial beneficio regional.

Para analizar este fenómeno, es posible construir modelos económicos sobre fuerzas que tienden a aglomerar actividades en ciertas zonas, abriendo la posibilidad de propiciar efectos acumulativos que promuevan un desarrollo regional. Sin embargo, se corre el riesgo de que éste pueda generar más desigualdades que las que existían antes de cualquier proceso de integración (Krugman, 1991; Terra y Vailant, 1997).

Frente a los efectos locales que tienen los procesos de integración, una perspectiva de análisis basada en la identificación y el cambio de localización de las actividades económicas como producto de nuevos vínculos regionales, requiere de esa mirada más cercana a las economías de aglomeración y al impacto de las disparidades geográficas sobre las disparidades económicas³⁸.

Al respecto, es necesario reconocer que, “existen regiones que se han constituido como grandes centros de la actividad económica y regiones que se han mantenido poco pobladas, con escasa actividad económica y una fuerte especialización en la producción de bienes primarios. Estas asimetrías se extienden a las redes de infraestructura y al desarrollo de las comunicaciones” (Terra y Vailant,

³⁸ El debate teórico entre la geografía económica y la nueva geografía económica es amplio y trasciende el alcance de este apartado. Se recupera el concepto por ser una herramienta explicativa de por qué la cooperación transfronteriza posibilita la equiparación de condiciones entre dos o más territorios, tomando como base las condiciones físicas y productivas con las que cuenta cada parte involucrada. Para profundizar sobre la transición hacia la nueva geografía económica pueden verse: Krugman, P. (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, en *Journal of Political Economy*, Nro. 31, Vol. 99; Krugman, P. (1993), *Geografía y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosch; Krugman, P. (1997), *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch; Fujita, M.; Krugman, P. y Venables, A. (1999), *The spatial economy: cities, regions and international trade*, Cambridge, MIT Press; Sánchez Hernández, J. L. (2003) *Naturaleza, localización y sociedad. Tres enfoques para la geografía económica*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca; y, Combes, P.; Mayer, T. y Thisse, J. (2008) *Economic Geography: The integration of Regions and Nations*. Princeton, Princeton University Press.

1997: 54). El reconocimiento de las asimetrías entre las diferentes regiones de América Latina se ha trasladado a la agenda de la integración y, en este sentido, importantes avances en la discusión conceptual y metodológica se han desarrollado en el marco del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Con el “Plan de Acción de Caracas 2012”, aprobado en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en diciembre de 2011, los Presidentes se comprometieron a “dar impulso a la integración regional ampliando el intercambio de experiencias exitosas en curso y de solicitar a los organismos y mecanismos regionales y subregionales que identifiquen los programas y proyectos en ejecución en materia de infraestructura física, conectividad e integración fronteriza que resulten complementarios en una perspectiva de mediano y largo plazo, que atienda a la necesidad de contar con una estrategia para el desarrollo e integración de la infraestructura física, de la conectividad y de las regiones fronterizas en América Latina y el Caribe”.

En desarrollo de este mandato, en la Reunión de Ministras y Ministros de Infraestructura, Transporte, Telecomunicaciones e Integración Fronteriza y Jefas y Jefes de Delegación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), llevada a cabo en Santiago, Chile, el 26 de octubre de 2012, el SELA presentó el estudio *“La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Integración de América Latina y el Caribe”* (SELA, 2012)³⁹. Asimismo, de manera complementaria el SELA presentó el estudio *“Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza”* (SELA, 2013) en la XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y El Caribe, San Salvador, El Salvador, 30 y 31 de mayo de 2013, con el objetivo de poner a disposición de los países de América Latina y el Caribe propuestas de mecanismos e instrumentos específicos para el diseño y ejecución de planes y programas de integración fronteriza. El documento persigue realizar aportes analíticos y propuestas de política que lleven a la optimización de la contribución de la integración fronteriza al crecimiento económico, el desarrollo social y la reducción de la pobreza y las asimetrías en las fronteras de América Latina y el Caribe, a la vez de fortalecer su participación en el

³⁹ Véase: SELA (2012), *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Integración de América Latina y el Caribe*, Caracas, Secretaría Permanente del SELA (SP/Di N° 21-12/Rev.1).

logro de los objetivos de la integración regional, potenciando también su papel en la inserción de la región en la economía global⁴⁰.

La existencia de asimetrías entre las regiones se ha visto materializada en las fronteras internas (e interestatales) del MERCOSUR, y forma parte de las motivaciones que tienen los diferentes líderes institucionales y del sector privado por cooperar, por entablar relaciones que tengan un impacto positivo en las condiciones de vida de la población. La existencia de precondiciones (infraestructura, servicios logísticos, etc.) para que las zonas productivas puedan desarrollarse de una manera más adecuada, constituyen una base propicia para que el MERCOSUR fortalezca su posición y peso dentro de la economía global.

“Esta nueva significación de los espacios regionales y locales en cuanto sitio de (potencial) aglomeración de actividades productivas requiere, a su vez, nuevas modalidades de organización y gestión territorial” (Ferrero, 2007: 4). Por lo tanto, este proceso de integración “no puede basarse en la mera interconexión de las actividades productivas existentes. Su éxito requiere, como condición básica, que su presencia estimule la creación de nuevas actividades, que origine un proceso de desarrollo estable y autosostenido” (Schvarzer, 1993: 79) sobre las capacidades reales de los territorios subnacionales.

Estas reflexiones permiten contar con más elementos para desentrañar las diferentes dinámicas que se dan en el marco del proceso de integración, más allá de la conformación de una región, sino más bien centradas en qué hay dentro de ella tanto en la constitución del espacio físico, como en términos de las sociedades que ahí se desenvuelven. Además, también es pertinente entender qué ocurre con la parte productiva y cuáles son las condiciones locales que determinan cómo se incorpora cada parte (territorio) en un proceso de integración. Ésto, a su vez, determina la capacidad de acción y el alcance que debe tener un proceso de integración, tomando en cuenta las condiciones físicas y subnacionales de cada región con miras a homologar los niveles de desarrollo dentro de las fronteras internas.

⁴⁰ Véase: SELA (2013), *Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza*, en XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe “Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza”, San Salvador, 30 y 31 de mayo (SP/XXIV-RDCIALC/DT N° 2-13).

Además de la identificación de las actividades económicas que existen en las fronteras internas del MERCOSUR, y cuáles son las posibilidades que éstas tengan un efecto en la profundización de la integración y en la consolidación de las economías regionales, el interés de esta investigación se centra en lo político.

¿Cuáles son las estructuras políticas que han surgido o que necesitan ser creadas para que las dinámicas económicas transfronterizas se enmarquen en una estructura institucional *ad hoc*? “La integración requiere la existencia de órganos estatales adecuados, tanto a nivel de cada país como del conjunto. Sin ellos, las decisiones son asumidas por funcionarios ocupados por otros objetivos, y otras demandas, que no pueden dedicar su tiempo a los problemas de la integración” (Schvarzer, 1993: 81). Dentro del proceso de esta investigación, se incluye la identificación de las estructuras creadas por cada uno de los países del MERCOSUR para atender las dinámicas producto de la interacción fronteriza⁴¹.

Las posibles respuestas al cuestionamiento sobre las estructuras políticas creadas dentro del MERCOSUR y su correspondencia con las dinámicas productivas existentes serán clave para entender la movilización subnacional más allá de las fronteras por medio de la paradiplomacia y la cooperación transfronteriza.

⁴¹ En esta línea vale la pena considerar la tipología de relaciones fronterizas construida por Tito Carlos Machado de Oliveira (2015), consistente en 4 tipos: *fronteiras distantes*, *fronteiras crespas*, *fronteiras vibrantes* y *fronteiras protocolares*. Véase: Machado de Oliveira, T. C. (2015), “Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças”, *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, Vol. 11, Nro. 15, pp. 233-256.

e. Lo local en la integración regional: la experiencia en la Unión Europea

Dentro de los procesos de integración regional en curso, ha sido en la Unión Europea donde el reconocimiento a los gobiernos subnacionales ha avanzado fuertemente desde la década del '50, convirtiéndose en una pieza fundamental dentro del esquema de gobernanza multinivel.

La Unión Europea ha apoyado desde los años ochenta el desarrollo de la paradiplomacia, en el marco de un creciente regionalismo y de la intensificación de los procesos de descentralización y desconcentración a favor de los gobiernos locales (Keating, 1999). La arquitectura institucional europea ha previsto, en los últimos treinta años, un papel siempre creciente de los gobiernos locales a través de la definición de una estructura de gobernanza multinivel. No se debe olvidar que este concepto fue justamente delineado en 1993 en un estudio dedicado a los fondos estructurales europeos, en el que la gobernanza multinivel fue presentada y definida como un sistema basado en la negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales, supranacionales, nacionales, regionales y locales, que deriva de un proceso general de redefinición institucional y de distribución de competencias (Hooghe y Marks, 2001).

En el ámbito específico de las relaciones internacionales es posible afirmar que “la estructura monocéntrica de los Estados nacionales comienza a ser sustituida por una ‘repartición policéntrica del poder’ entre actores nacionales y transnacionales, que transforma la política en una arena en la cual compiten y cooperan actores tradicionales como los nacional/estatales con nuevos actores” (Ianni, 2004: 48). En este sentido, el papel de estos nuevos actores en el ámbito internacional nace precisamente “en el espacio en el cual se enfrentan las nuevas formas de intervención procedentes desde abajo y la disponibilidad manifiesta desde arriba, incluso también en un modo a veces incierto y ambiguo, para individualizar nuevos marcos de referencia y estrategias de acción” (Ianni, 2004: 142). Es en este sentido que el sostén ofrecido por la UE a los gobiernos locales y a la paradiplomacia está ligado, entre otros factores, al proceso de creación de una territorialidad europea en la cual se busca superar las tradicionales divisiones nacionales difundidas en el imaginario colectivo y la valoración de las regiones.

Haciendo referencia a diferentes subjetividades, locales, regionales, nacionales y supranacionales, la UE contribuye con la identificación de un modelo de un territorio europeo que va más allá de la suma individual de cada uno de sus Estados miembro.

La cooperación transfronteriza, desarrollada a partir de 1950 como un proceso espontáneo en la Europa centro-oriental tras la Segunda Guerra Mundial, ha representado para los gobiernos locales europeos una de las primeras expresiones de paradiplomacia. El origen de las regiones transfronterizas en Europa data de 1958 con la formalización de la primera Euroregión, conocida por *Euregio*, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera de Alemania Occidental y los Países Bajos, con un esquema *bottom up* que pronto sería observado con interés para favorecer la cohesión social desde escalas *ut supra*.

Es a partir de la década de 1970 que los gobiernos locales europeos comienzan a tener una mayor presencia internacional, participando activamente en la ayuda al desarrollo. “En Europa, por su parte, se da origen a una gran cantidad de federaciones de regiones, como la *Asociación de Regiones de los Alpes Centrales* en 1972 y la *Asociación de Regiones Fronterizas Europeas* creada en 1971, en el marco de la impulsión en el Consejo de Europa de una política de regiones transfronterizas en materia económica, al tiempo que desde las propias ciudades y regiones europeas hay una presión para que, en el marco del proceso de integración, se generen los fondos necesarios para disminuir las diferencias de desarrollo entre regiones. En ese sentido, en 1975 se crea el *Fondo Regional Europeo* como una política de desarrollo regional para la distribución de los recursos en las regiones más pobres de la *Comunidad Económica Europea*” (Ponce, 2011: 20).

El primer actor europeo que se ocupó de cooperación transfronteriza fue el Consejo de Europa (CoE)⁴², el origen de cuya actuación se encuentra en el marco de las estrategias de pacificación de la post Segunda Guerra Mundial. El CoE apoyó

⁴² Organismo internacional nacido en Londres el 5 de mayo de 1949 con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, de conformidad con la Convención Europea de los Derechos del Hombre y otros documentos de base ligados a la protección del individuo. El Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea. Está compuesto por 47 países miembros, 1 país candidato y 5 Estados observadores. El Consejo de Europa no es parte de la Unión Europea; no hay que confundirlo en particular con el Consejo Europeo, reunión regular de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea cuyo fin es planificar la política comunitaria.

políticamente desde un principio el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores subnacionales, concebida como un posible instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos que habían apenas salido del conflicto mundial. De esta forma, el CoE ofreció a las autoridades subnacionales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas a través de las fronteras y, en 1980, veinte países decidieron firmar la *Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales*, más conocida como Convención de Madrid. La convención ofrece a los países que la firman, un marco jurídico compartido para la cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales tanto regionales como locales.

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha participado en la elaboración de la Convención Marco Europea sobre la mejora de la Colaboración Transfronteriza (1981), la Carta Europea de Regiones Fronterizas y Transfronterizas (1981) y la creación de un Observatorio de la Cooperación Transfronteriza (LACE, por sus siglas en inglés)⁴³.

Las Euro-regiones forman parte fundamental en el marco de las acciones de la paradiplomacia europea e, históricamente, han constituido la base de la cooperación transfronteriza. A partir de las Euro-regiones se inauguraron nuevas formas de entender el territorio y contibuyeron a crear una nueva arquitectura institucional en el marco de la gobernanza multinivel comunitaria.

La cooperación transfronteriza europea se ha convertido en un fenómeno de importante relieve durante las últimas décadas por varias razones. En primer lugar, la contigüidad física y los problemas compartidos han llevado a la institucionalización de las relaciones de fronteras a través de la definición de asociaciones transfronterizas, las Euro-regiones, que representan nuevas entidades político y administrativas, en un proceso de redefinición de escalas tradicionales (Perkmann, 2007; Coletti, 2010) que enriquece la estructura de gobernanza multinivel adoptada en el nivel europeo.

En segundo lugar, a partir de la década de 1990, en el marco de su política de desarrollo regional, la UE ha sostenido financiera y políticamente iniciativas de

⁴³ En los últimos años, ha concentrado sus esfuerzos en extender su modelo de cooperación transfronteriza en América Latina y el Caribe. Véase la propuesta “Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional”, financiada por la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea y ejecutada por ARFE.

intercambio de experiencias transfronterizas, como instrumento material y simbólico para estimular desde abajo el proceso de integración supranacional (Coletti, 2010). El sostén financiero a la cooperación transfronteriza ha ido creciendo a lo largo de los años en términos de recursos y relevancia estratégica (Coletti, 2013); por ejemplo, a partir del 2006 en el contexto de la reforma de la política regional para el período 2007-2013, la UE ha definido un instrumento como el de creación de los Grupos Europeos de Cooperación Territorial (GECT, también conocidos como Asociaciones Europeas de Cooperación Territorial - AEET) por medio del Reglamento 108/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo para favorecer la institucionalización de la cooperación transfronteriza a partir del modelo de las Euro-regiones.

El objetivo de un GECT es facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembro, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo. Las competencias de los GECT o AEET se fijan en un convenio de cooperación obligatorio que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si el GECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros⁴⁴.

⁴⁴ Véase: Reglamento (CE) no 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET) [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006]. Según el análisis realizado en Russo (2013) y D'Ignazio y Russo (2014), al analizar el Reglamento 1082, el primer elemento que señalan es el pluralismo de los actores que intervienen en la creación *bottom-up* del ente de cooperación: "La AEET estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías: a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías" (art. 3.1). Russo (2013) sostiene que "La posibilidad que el Estado sea parte de una AEET, por paradójico que pueda parecer, representa una herramienta más de flexibilidad, es decir, una forma de adaptación del derecho europeo a la existencia de una asimetría destacable en la organización territorial-institucional de los Estados. Su participación renueva completamente el cuadro subjetivo hasta entonces existente en el derecho de la cooperación transfronteriza: 'hay un mainstreaming' de la cooperación territorial que resulta importante para la reintroducción de los Estados miembros entre los actores de esta importante dimensión de la cohesión territorial de la UE" (Russo, 2013: 170). Para D'Ignazio y Russo (2014: 7): "El policentrismo de los actores no disminuye el papel central del Estado, ya que puede prohibir la participación de los niveles subestatales cuando considere que esta participación no es conforme al Reglamento o al derecho nacional o por razones de interés público u orden público del propio Estado. Esto confirma la fuerte discrecionalidad que el Estado sigue teniendo en este ámbito a pesar de los cambios producidos por la integración europea. "el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta su estructura constitucional, autorizará al miembro futuro la participación en la AEET, a no ser que

En tercer lugar, la cooperación transfronteriza ha permitido un refuerzo de la actividad paradiplomática de los gobiernos locales, en diferentes escalas. No sólo para muchos gobiernos locales la cooperación transfronteriza permitió acercarse a la arena internacional sino que, al mismo tiempo, las Euro-regiones nacidas del encuentro entre gobiernos locales y otras formas asociativas como la ARFE, se convirtieron en importantes sujetos de la paradiplomacia europea. Hoy en día, las Euro-regiones firman acuerdos con instituciones homólogas y con otros gobiernos locales dentro y fuera de Europa para el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de proyectos conjuntos.

La UE ha contribuido con el auge de la cooperación transfronteriza a través de una política de apertura de los confines, la oferta de un marco de referencia adecuado y del sostenimiento financiero y político. Al mismo tiempo se debe mencionar también que las relaciones de cooperación a escala local, en particular a través de las fronteras, han fortalecido el proceso de integración desde abajo, desde lo simbólico y lo material. La cooperación transfronteriza, de hecho, no solo permitió un mayor conocimiento recíproco entre los territorios europeos, sino también que las regiones transfronterizas se convirtieran en canales importantes de innovación territorial (Jessop, 2002). Esta forma de cooperación desafía la “estatidad” de los confines estatales y de las reparticiones administrativas y jurisdiccionales.

La paradiplomacia transfronteriza fue una pieza clave en el proceso de ampliación de la UE en la medida que los contactos entre autoridades locales y regionales comunitarias con sus pares de países candidatos consintió la generación de dinámicas de intercambio y la generación de redes de colaboración más allá de las asimetrías en términos de competencia y descentralización. En los años '90 surgieron numerosos ejemplos de Euro-regiones entre territorios de los Estados miembros de la UE y de la Europa Centro Oriental (Yoder, 2003; Popescu, 2008; Coletti y Rhi-Sausi, 2010) que fueron incorporándose a la Unión con las ampliaciones de 2004 y 2007. De hecho, apoyó estos mecanismos de diálogo, surgidos inicialmente de manera espontánea, a través del sostén financiero ofrecido

considere que esa participación no sea conforme con el presente Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización” (art. 4.3).

a la cooperación transfronteriza en las fronteras de las futuras ampliaciones con el objetivo principal de favorecer la adquisición del acervo comunitario (*acquis communautaire*) a múltiples niveles por medio del programa Phare CBC en el período 1994-1999 y 2000-2006 y de la cooperación transfronteriza en el ámbito del *Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA)* (2007-2013) y de la asistencia externa con el *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación* en el marco de la Política Europea de Vecindad (ENP, por sus siglas en inglés)⁴⁵.

Se hace necesario subrayar que las interconexiones entre paradiplomacia transfronteriza e integración regional no están exentas de algunos problemas que a menudo limitan la eficacia de las acciones conjuntas. Un primer problema representa la asimetría entre los gobiernos locales europeos: por un lado, gobiernos locales que han adquirido capacidades importantes a través de experiencias espontáneas o estructurales de paradiplomacia, en general, y de cooperación transfronteriza, en particular; y, por el otro, gobiernos locales que participan de la cooperación transfronteriza en el marco del *policy transfer* entre políticas europeas (Celata y Coletti, 2013) y que, a menudo, no tienen la fuerza y la capacidad necesarias para dar vida a experiencias fructuosas y positivas de cooperación que sean efectivamente tangibles.

Un tema central representa el papel que los diferentes actores (UE, Estados nacionales, gobiernos subnacionales) juegan en el ámbito de las relaciones internacionales. Si bien la UE ha sostenido el desarrollo de la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales ha también reforzado, durante los últimos años, sus competencias propias en materia de relaciones internacionales y política externa, por ejemplo a través de la institución de un Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad a partir del Tratado de Lisboa de 2009. Todavía es más problemática aún la relación entre gobiernos locales y Estados miembros en materia de paradiplomacia: los Estados reivindican en muchos modos la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, lo que genera

⁴⁵ En este sentido Fulvio Attinà ha sostenido que la cooperación con los países vecinos es una de las más importantes prioridades para los *policy makers* europeos (Attinà, 2004). El objetivo de la ENP es “crear un área en donde compartir prosperidad y valores basados en la profunda integración económica, la intensificación de las relaciones políticas, el ensanchamiento de las aristas de la cooperación y la prevención de conflictos basados en la responsabilidad común”. Véase: Attinà, F. y Rossi, R. (2004). *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*. Catania, Università di Catania y Centro Jean Monnet “Euro-Med”.

ciertos conflictos con las autoridades locales que ejecutan actividades paradiplomáticas (Coletti y Rhi-Sausi, 2010), incluso en territorios de frontera.

Un tentativo para mediar entre el papel de los diferentes niveles institucionales en el caso específico de la cooperación transfronteriza, ha sido recientemente definido a partir de la definición de las estrategias macroregionales.

Las macroregiones surgen experimentalmente, a partir del 2000 en el área del Báltico y se han ido adoptando como un modelo en otras partes de Europa (Stocchiero, 2010; Celata y Coletti, 2013a) para representar estrategias de desarrollo y formas de cooperación concertadas entre gobiernos locales, Estados y la UE. Si bien la experiencia en el Báltico ofrece interesantes puntos de reflexión, es todavía pronto evaluar la eficacia de las estrategias macroregionales en los otros territorios en los que, a través de los mecanismos de *policy transfer*, se están difundiendo los mecanismos de concetación. Pero, esta difusión de las macroregiones, ha sido vista por algunos como una forma de recentralización de las políticas de cooperación para las fronteras, con una mayor presencia e involucramiento de los gobiernos nacionales en la cooperación y en el diálogo con las instituciones europeas.

El debate, en los últimos años parece haberse concentrado en las macroregiones como espacios territoriales, transfronterizos y transnacionales, que incluyen varias áreas de los Estados miembro de la UE e, incluso, pueden involucrar también territorios de Estados que no son miembro del proceso de integración pero que se caracterizan por una serie de elementos comunes y desafíos conjuntos que permiten delinear una estrategia y líneas de acción conjuntas. Las macroregiones, si bien no son nuevas, han recibido una atención sumamente importante en todo el período de programación post-2013 como un marco de relación para la UE y los Estados miembros que les permite identificar necesidades y disponer de recursos para el desarrollo económico y social del área y su sostenibilidad ambiental (CE, 2009).

Sin lugar a dudas, la UE con su política de apertura de las fronteras internas para la consecución de las cuatro libertades de circulación del capital, de las mercancías, de los servicios y de las personas; ha ofrecido un importante soporte para el intercambio entre los gobiernos locales. Y, como los procesos de integración regional no son procesos lineales, este soporte en muchas ocasiones ha estado sujeto a las diferentes dinámicas nacionales o regionales observadas desde las

diferentes capitales o centros de decisión europeos. En el caso de la UE, las iniciativas comunitarias en este terreno establecen importantes incentivos para el surgimiento y consolidación de esquemas de cooperación transfronteriza durante las últimas décadas (Csalavogits, 2005). Tales condiciones estructurales no determinan necesariamente el resultado, pero señalan las opciones disponibles para los diversos actores en cada momento y en cada lugar y establecen en su caso importantes incentivos para la acción. La identificación de las condiciones estructurales generalmente suele asociarse a las características del entorno, pero en ocasiones las propias características de las entidades subestatales envueltas en las iniciativas afectan notablemente a la relación que éstas puedan establecer entre sí. Como ilustración baste mencionar la importancia que adquiere en el caso de la cooperación entre Euskadi y Aquitania la notable asimetría económica e institucional, existente entre ambos lados de la frontera (Letamendia, 1997).

Finalmente, desde el “*punto 5. Tener en cuenta la dimensión territorial de las políticas de cohesión*” de la Comunicación de la UE del 5 de julio del 2005 (COM. 2005/0299) y su reafirmación a partir del nuevo “*objetivo 3 – Cooperación territorial europea*” de la Política de Cohesión Social (2007-2013), la cooperación transfronteriza se ha caracterizado por una agenda cada vez más amplia que “debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas en ambas partes. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencia técnica, el desarrollo de actividades empresariales transfronterizas, la educación y la formación transfronterizas y el potencial de asistencia sanitaria, y la integración del mercado de trabajo transfronterizo; se ha de prever también la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza estén ya implantadas, las políticas de cohesión deben centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas: por ejemplo, aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la integración transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones a nivel transfronterizo” (COM. 2005/0299).

Por último, resulta importante explorar un vínculo que, si bien no es el corazón de esta tesis, autores como Nadalutti (2014), han hecho un esfuerzo teórico relevante en analizar el surgimiento en Europa de una nueva noción de ciudadanía, de múltiples capas y multidimensional, vinculado a los niveles subnacionales, nacionales y supranacionales, vis-à-vis el esquema tradicional de la ciudadanía nacional. Para esta autora, “la década de 1990 marcó el compromiso de las instituciones de la UE en el desarrollo de un nuevo concepto de ciudadanía europea´ diseñado para asegurar la participación activa de los ciudadanos en el proceso de integración europea” (Nadalutti, 2014: 176). Con base en un comprensión diferente de la ciudadanía, la que no es sólo un asunto del Estado-Nación, se trató de encontrar nuevas formas innovadoras para redefinir las relaciones, superar las barreras sociales y culturales y fomentar el crecimiento económico por la Comisión Europea (Nadalutti, 2014). Por lo tanto, las prácticas de ciudadanía e identidades trascienden cada vez más los estrechos límites del Estado- nación, es decir, las fronteras a través de diferentes canales por los que los ciudadanos de base pueden cívica, social y políticamente, participar dentro de la arena institucional de la UE (Perkmann, 2007). En este sentido, vale la pena resaltar que las actividades de cooperación transfronteriza han sido identificadas por la propia UE como un canal que podría ayudar a integrar los sistemas de protección social e impulsar el desarrollo económico, la promoción cultural, la sostenibilidad ambiental y la política social (Ferrara y Maino, 2010; Nadalutti, 2014).

PARADIPLOMACIA: INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y MOVILIZACIÓN POLÍTICA MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Probablemente, al entender la movilización política subnacional más allá de las fronteras para fortalecer la integración económica regional en un mundo global, se deban considerar –en primer lugar- los procesos de transformación internos de la unidad Estado-Nación. Sin lugar a dudas, dentro de la Teoría de las Relaciones Internacionales, han sido fundamentales los aportes de Keohane y Nye (1988), quienes entendieron sobre el final de la Guerra Fría, que nuevos temas de agenda internacional estaban surgiendo al mismo tiempo que emergían otros actores de naturaleza no estatal. Vale la pena mencionar que estos autores no realizaron una

construcción teórica sobre el relacionamiento internacional a partir de actores subnacionales pero su entendimiento sobre el surgimiento de relaciones intergubernamentales y transnacionales, en paralelo a las relaciones interestatales, contribuyó con el desarrollo teórico de la proyección internacional desde lo subnacional⁴⁶. Los procesos de transformación experimentados en el escenario internacional han elevado “la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial” (Nye, 2003: 2).

Las modificaciones ocurridas en la economía internacional han generado lo que algunos autores han interpretado como una nueva división internacional del trabajo con base en una segmentación funcional y territorial de las cadenas de producción. Tal como sostiene Gallardo (2007: 46) “hay una suerte de descentralización que se traduce en que las distintas etapas de la cadena productiva pueden desenvolverse con éxito en territorios o regiones de países diversos. Cabe agregar, sin embargo, que esta descentralización no afecta solamente a la producción sino también a su proceso previo, esto es, a la inversión; y a su etapa posterior, la exportación”. Desde esta perspectiva la paradiplomacia sería fundamental para atraer inversión extranjera directa y buscar nuevos mercados para las exportaciones locales. También tendría derivados importantes en materia de transferencia de tecnología y para la atracción del turismo como resultado de la radicación de inversiones y la creación de comercio.

“Las herramientas utilizadas para lograr estos objetivos básicamente son dos: políticas de promoción y políticas de incentivos económicos. En el primer caso, puesto que se trata de poner en evidencia o relevar la capacidad de atracción de un territorio determinado, el *marketing* es esencial para el objetivo perseguido, esto es, contribuir a crear una imagen-región y generar una percepción positiva y atractiva de la región. En el segundo caso es usual que las regiones, con recursos propios, diseñen instrumentos financieros orientados a subsidiar actividades empresariales de su interés –o que presionen al respectivo gobierno central para que lo haga–, (i) con la finalidad de que empresas transnacionales se instalen en su territorio; (ii) con el objetivo de buscar nuevos nichos de mercados en el exterior o, (iii) para fortalecer

⁴⁶ Véase: Keohane; R. y Nye; J. (1988). *Poder e interdependencia compleja. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 41-47.

la capacidad exportadora de las empresas locales, sobre todo aquellas medianas y pequeñas” (Gallardo, 2007: 46-47).

De manera paralela, es oportuno considerar todas las modificaciones de política interna que se han observado al interior de los Estados nacionales desde el fin de la Guerra Fría, en donde la rígida centralización estatal ha dado lugar a un mayor reconocimiento de la autonomía de las unidades subnacionales/subestatales compositivas así como procesos de descentralización y de transferencia de competencias que han fortalecido las capacidades de los gobiernos locales y regionales. Todos estos procesos internos, al mismo tiempo, han tendido a modificar la calidad democrática de los países ya que el factor *responsiveness*, entendido como el cumplimiento de las demandas, intereses, expectativas de los ciudadanos y ciudadanas se ha convertido en una variable fundamental de los diferentes niveles de gobierno de los Estados. Ya no basta con cumplir con la dimensión procedimental de la democracia sino que es necesario también cumplir con las otras dos dimensiones que han cobrado mucha más fuerza desde los procesos de democratización en la región, es decir, la dimensión de contenido (*responsiveness*) y la dimensión de resultado (*accountability*).

En síntesis, los gobiernos subnacionales han interpretado su proyección internacional desde dos perspectivas: 1) como una movilización política con raíces internas producto de las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas conectados globalmente a partir de las tecnologías de la información y la comunicación con sus pares de otros países, con sociedades civiles más densificadas, que los han llevado a demandar políticas públicas con mayor innovación y eficacia⁴⁷ o la transferencia de buenas prácticas internacionales; y, por otro lado, 2) como una respuesta “desde el territorio” a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a “encadenarse” productivamente bajo nuevos esquemas y lógicas que se basan en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de mega mercados y la irrupción de cadenas globales de valor al mismo tiempo que todavía persiguen la disminución de la heterogeneidad estructural que ha caracterizado a las economías nacionales y la resolución de otras asimetrías.

⁴⁷ Es importante resaltar que los estudios de la sociedad civil y la sociedad civil transnacional han contribuido con el desarrollo teórico que permite entender la actuación internacional de los gobiernos subnacionales como se verá más adelante.

A continuación se presenta, en primera instancia, una evolución histórica de la paradiplomacia desde la Teoría de las relaciones Internacionales; y, en segunda instancia, se analiza la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) Desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) Desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) Desde la perspectiva de la integración regional y 5) Desde los enfoques de la gobernanza. Posteriormente, se presentan los obstáculos legales que todavía caracterizan la paradiplomacia.

a. La Teoría de las Relaciones Internacionales y la Paradiplomacia: evolución histórica

Históricamente los paradigmas referidos a las relaciones internacionales han elaborado sus supuestos sobre la base de la figura de los Estados. El “estato-centrismo” ha sido la característica principal de los estudios sobre el sistema internacional. Es aproximadamente desde 1492 que hablamos de *relaciones internacionales* en la *Historia del Sistema Político Internacional* dado que el descubrimiento de América generó la conciencia para entender que la “dimensión del globo era mucho más vasta e importante de cuanto se hubiese antes imaginado” (Di Nolfo, 2006: 4).

Con anterioridad a 1492, algunos autores entienden que se asistía a las denominadas *situaciones internacionales* en las que las autoridades locales tenían un papel muy importante por constituir Ciudades-Estado como las de la Antigua Grecia⁴⁸, los *Reinos de Taifas del Al Andalus*⁴⁹, las ligas de ciudades como *Liga Hanséatica*⁵⁰ o *le Repubbliche Marinare*⁵¹ durante el Medioevo o las ciudades de

⁴⁸ En el ámbito de las “situaciones internacionales”, se puede recordar la clásica obra de Tucídides y su “*guerra del Peloponeso*”, en la que los pueblos y las ciudades eran los protagonistas de las situaciones internacionales. Tucídides (V a. c.), *Historia de la Guerra del Peloponeso*, México, Porrúa, 1989.

⁴⁹ Fue precisamente en esas ciudades independientes de Al Andalus donde se produjo lo que llama “el primer renacimiento”, previo incluso al italiano, que también tuvo como protagonista a un grupo de Ciudades-Estado. Cuando los Almorávides (en 1086) y los Almohades (de 1145 hasta su derrota en 1212) unifican Al Andalus sometiendo temporalmente las Taifas, lo que se produce es, en realidad, una decadencia cultural, económica y política (González Ferrín, 2007).

⁵⁰ En la Edad Media, las ciudades comerciales del norte de Alemania se asociaron con el fin de proteger sus intereses y formaron la Liga Hanseática o Hansa Teutónica (1158-1161). Si bien se ha discutido mucho sobre el significado de la palabra Hansa, se ha convenido en identificarla como

Aceh, Banten, Melaka, Makassar, Pegu y Brunéi en el comercio de especies del Sudeste Asiático durante los siglos XIV y XVI. Finalizada la Guerra de los 30 años con la Paz de Westfalia en 1648, surgirá la idea de Estado moderno en el cual el establecimiento de relaciones internacionales dará el fundamento para el desarrollo de una incipiente política exterior. Los tiempos convulsionados de la Revolución Francesa (1789), el período napoleónico y la estabilidad producto de la paz conservadora del Congreso de Viena (1815) contribuyeron con el desarrollo de la diplomacia y la preocupación por la alta política estatal a la vez que las regiones iban perdiendo poder frente a la conformación de los Estados Nacionales. No obstante, aún es posible encontrar algunas “excepciones históricas” que demuestran el poder de las regiones en épocas de relaciones internacionales, como la situación previa a la unificación de la *Repubblica Italiana* (1861-1870) o de la *Bundesrepublik Deutschland* (1871) en la segunda mitad del siglo XIX, en donde generalmente se observaba un fuerte fragmentación del poder alrededor de las grandes ciudades italianas o de los fuertes territorios alemanes.

La Historia de las Relaciones Internacionales construye a partir de dos hechos históricos su asociación con la idea de Estado. La Paz de Westfalia (1648) sería la normalización de la idea de Estado moderno, en tanto que la Revolución Francesa (1789), sumaría a ésta concepción la idea de Nación; determinando así la base de la

“gremio de comerciantes”. La creación de la Liga tuvo su punto de partida en la fundación de la ciudad de Lübeck, en 1158, impulsada por el conde de Holstein, deseoso de poblar su territorio con un asentamiento abierto a las rutas comerciales del Báltico. Pero la fecha efectiva del nacimiento de la Hansa fue el año 1161, cuando los mercaderes alemanes que frecuentaban la isla de Gotland, el mayor centro comercial de la zona, hicieron un pacto de mutua solidaridad y eligieron a un Anciano (Olderman) al que otorgaron poderes y el transporte de determinados productos entre Oriente y Occidente. La misma posición geográfica de las ciudades sugiere este papel mediador entre el Este y el Oeste jurisdiccionales. Este gremio llegó a estar constituido por más de 100 ciudades, que en su conjunto ocupaban un radio de 500 km², y poseían colonias de comerciantes extendidas por los Países Bajos, Inglaterra y zonas del Mar Báltico. El centro de reunión y decisión se encontraba en Lübeck. El máximo apogeo de la liga fue en el siglo XIV, pudiendo identificar los siguientes elementos favorecedores del comercio intra y extraeuropeo, en el marco del expansionismo propio de la mentalidad germánica. La Hansa fundó una red comercial con leyes y bandera propia. Estableció factorías privilegiadas en Brujas, Bergen, Novgorod y Londres. Su situación geográfica le permitió controlar el tráfico de mercancías entre el mar Báltico, el norte de Europa y Rusia; estableciendo, a su vez, intensas redes diplomáticas. Asimismo la red hanseática cooperó con los grandes imperios comerciales del Mediterráneo transportando sus mercancías por tierra, por los territorios del centro de Europa, y por mar, por el estrecho de Gibraltar, constituyendo así un mercado europeo verdaderamente integrado. Para un profundo estudio de la Liga Hanseática, véase: Spruyt H. (1994), *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton, Princeton University Press.

⁵¹ Al respecto, véanse: Benvenuti, G. (1989), *Le Repubbliche Marinare. Amalfi, Pisa, Genova, Venezia*, Roma, Newton & Compton Editori; Frugoni, A. (1958), *Le Repubbliche Marinare*, Torino, ERI; y Gianfaldoni, P. (2001), *Le antiche Repubbliche marinare. Le origini, la storia, le regate*, Pisa, CLD.

actual concepción de los Estados nacionales, aún cuando una nación debía someter a las restantes con miras a homogeneizar un territorio. Siguiendo a Fabbrini (2007): “Sobre el hecho que los Estados-Nación se hayan consustanciado territorialmente no puede haber duda. Ha sido su capacidad de controlar un territorio preciso, entre el siglo XIV y el siglo XVII, la que consintió al Estado de luchar contra sus ‘rivales’: las ligas y las Ciudades-Estado” (Fabbrini, 2007: 15). Desde la perspectiva de Charles Tilly (1975, 1992), la única forma que tenía el Estado-Nación para sobrevivir era *exportando* esa misma forma de organización política europea al resto del mundo *vis-á-vis* favorecía la formación de un sistema de acumulación capitalista de alcance mundial (Arrighi, 1999), entendido como una economía-mundo capitalista⁵².

Por tanto, “el estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de analizar y de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, entre los Estados. (...) debe tenerse en consideración los vínculos establecidos entre los pueblos y entre los individuos (...): el intercambio de productos y de servicios, las comunicaciones de ideas, el juego de las influencias recíprocas (...), las manifestaciones de simpatía o antipatía. Pero reconoce que rara vez estas relaciones pueden disociarse de las que se han establecido entre los Estados (...). Reguladas por los Estados, se convierten en un elemento de negociación o de conflictos entre los gobiernos. Por tanto, es la acción de los Estados la que se encuentra en el centro de las relaciones internacionales” (Renouvin y Duroselle, 2000: 9).

⁵² Immanuel Wallerstein acuñó el concepto de *economía-mundo* profundizando de los estudios de *Fernand Braudel (La Historia y las Ciencias Sociales, Madrid, Alianza Editorial, 1958)* y *Karl Polanyi (La Gran Transformación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1947)*. Wallerstein identifica al *sistema mundo capitalista* como una *economía mundo capitalista*, que abarca un único espacio social que se extiende progresivamente. Su dinámica de desarrollo es un proceso de autoinclusión. En una primera etapa, el sistema capitalista funcionó en el reducido campo de la economía, pero para transformarse en un sistema social es que debía dar origen a la formación de un sistema de Estados debido a que estos podían asegurar la división internacional del trabajo; pero al mismo tiempo la existencia de esta pluralidad de unidades político-estatales al interior de la economía mundo capitalista impedía la transformación del sistema en un imperio-mundo. Wallerstein, I. (1991), *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*, México: Siglo XXI editores. La propuesta del ‘sistema-mundo’ define la economía global como una división continua del trabajo entre los Estados. Recientemente, la socióloga Saskia Sassen ha criticado la propuesta *wallerstoniana* pues “hoy en día la diferenciación entre el centro y la periferia no pasa tanto por la diferenciación entre los procesos de producción o las posiciones en los procesos de producción, sino más bien por una diferenciación funcional que atraviesa las espacialidades predeterminadas en el trabajo de Wallerstein. Cuando define la economía mundial básicamente como una red de relaciones entre Estados territoriales, Wallerstein anula la posibilidad de conceptualizar la globalización como algo más que la mera expansión de la economía global para incorporar nuevos territorios. En su análisis, se vuelve invisible la posibilidad de una reconstrucción de la espacialidad del capitalismo global” (Sassen, 2007: 74).

En palabras de Krippendorff (1993): “hablar de ‘política internacional’ significa hablar de Estado. Parece una verdad sobreentendida que el Estado constituye el verdadero objeto de las relaciones internacionales, su ‘actor’ y ‘autor’ de las acciones” (Krippendorff, 1993: 65). Como ha sostenido Truyol Serra (1974), “lo equívoco del adjetivo ‘internacional’ ha sido señalado por bastantes autores, desde que Kant insistió en que el derecho internacional debería denominarse derecho interestatal. Así, Spykman propuso la expresión ‘*inter-state relations*” (Truyol Serra, 1974: 19). No obstante, la literatura especializada se ha interesado crecientemente por la acción internacional de los gobiernos no centrales desde mediados de la década de los ochenta y, de manera sostenida, desde mediados de los noventa. “Si bien es cierto que algunas ciudades y regiones han desempeñado en el pasado un papel importante en la escena mundial, o tienen una trayectoria en este sentido, la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años” (Romero, 2004: 24).

La paradiplomacia se considera como una categoría paraguas que tiene como principal actor a los gobiernos subnacionales y que abarca en ella diferentes configuraciones de acciones de cooperación. En general, existe cierto consenso en considerar que la *Union of Local Authorities* (IULA), conformada en 1913, consiguió el reconocimiento de las relaciones directas entre gobiernos locales como una forma de cooperación entre los pueblos en el Congreso de Ámsterdam de 1924. El origen de la IULA se encontraba en el “movimiento comunal europeo”, cuyo objetivo principal era poner en el centro de atención de instituciones y opinión pública las funciones que desempeñaban los gobiernos locales frente a los dilemas internacionales, a la vez que perseguía la elaboración de una “ciencia del gobierno de la ciudad” a través de la cual informar y gestionar el crecimiento de las competencias “urbanas”.

“La IULA representó el ápice del movimiento de las redes sectoriales que buscaban promover la cooperación transnacional, aunar recursos derivados de las diferentes circunscripciones de los miembros y diseminar conocimientos científicos y profesionales necesarios para enfrentar las problemáticas urbanas, desde aquellas

ligadas a la prestación de servicios públicos hasta aquellos atinentes a la planificación” (Grazi, 2010: 257)⁵³.

En el periodo que sigue a la Segunda Guerra Mundial se va configurando el nuevo sistema internacional y la cooperación internacional se convierte un instrumento fundamental para superar los problemas humanitarios, económicos y sociales. En este contexto surgen los primeros hermanamientos bajo el convencimiento que el acercamiento entre los pueblos genera procesos de construcción de paz y que, por otro lado, los gobiernos locales son articuladores clave por encontrarse de manera más cercana a los ciudadanos. Los primeros hermanamientos se firmaron en la década de 1950 entre Alemania y Francia en el marco del proceso de reconciliación tras la Segunda Guerra Mundial. En 1963, al firmarse el Tratado franco-alemán de la Amistad, se contaba con más de 120 hermanamientos conjuntos. Los proyectos de hermanamiento iniciaron en los Estados Unidos, en 1956 cuando el presidente Dwight Eisenhower los consideró como una forma de prevención para evitar las guerras con base en el conocimiento mutuo de los pueblos; desarrollando así el proyecto Ciudades Hermanas, inicialmente concentrado entre ciudades de los Estados Unidos y Europa pero que en la práctica pronto se extendió entre ciudades de todas partes del mundo (Raymunde, 2004).

Según Jean Bareth, fundador del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), el hermanamiento es “el encuentro de dos municipios que deciden hacer pública su unión para actuar dentro de una perspectiva europea, para contrastar sus problemas y para desarrollar entre ellos lazos de amistad cada vez más estrechos” (CMRE, 2008).

Paralelamente, se amplió la participación de gobiernos locales de América, África y Asia dentro de la IULA y aparecen nuevas asociaciones y organizaciones regionales e internacionales de gobiernos locales como la Unión Internacional de Alcaldes en 1948; el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), en 1951, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMVJ/UTO), en 1957, entre otras. Esto implicó que la participación progresiva de los gobiernos locales fuera

⁵³ A partir de 2004 la IULA junto con la Federación Mundial de Ciudades Unidas conforman la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

aumentando en el área internacional con más número de colaboraciones entre gobiernos locales de otros países del mundo.

El hermanamiento puede considerarse una forma básica de relacionamiento entre gobiernos locales. Originado por su participación internacional está dirigido tanto a crear vínculos que van desde el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos hasta la puesta en marcha de programas cooperativos y proyectos de negocios conjuntos. Los gobiernos locales, en principio, pueden presentar características similares o disímiles pero deben construir sus programas y proyectos sobre la base de intereses compartidos u objetivos complementarios. Los principales ejes de los hermanamientos son la cultura, el patrimonio urbano, la educación, los deportes, el turismo, el intercambio de experiencias en la gestión local de los servicios públicos, la cooperación científico- tecnológica, la promoción comercial y la transferencia de *best practices* de desarrollo económico local, entre otros.

Los proyectos de hermanamiento también se han visto favorecidos por los procesos de integración regional, la integración crea la red de acuerdos explícitos e implícitos sobre los cuales construir y compartir principios e ideas comunes que se pretenden “replicables” en los territorios hermanos. Las autoridades municipales pueden influir positivamente en los procesos de integración regional aportando una mirada local, ya que son los gobiernos locales y sus ciudadanos quienes conviven en forma directa con tales procesos y soportan los impactos y consecuencias de dicha opción de política internacional.

Distintas han sido las modalidades que han elegido las autoridades locales para favorecer el trabajo mancomunado: el hermanamiento, la participación conjunta en organismos internacionales o el establecimiento de redes de ciudades, en principio, persiguen fortalecer dichos lazos de amistad y de cooperación.

En Europa, durante los años '50, se aceleraron los foros con respecto al propio proceso de integración, y en tal caso, se crean las primeras instituciones sobre este tipo de colaboración como la Regio Basiliensis (Alemania, Francia y Suiza), una organización suiza que promueve la cooperación transfronteriza en el Valle Alto del Rin y la Euregio (Alemania-Países Bajos), siendo ésta la primera asociación transfronteriza (Blatter y Clement, 2000; Blatter, 2003; 2004; ARFE, 2008; Coletti, 2010; Ponce, 2011; Coletti y Oddone, 2015).

Entre los años '70 y '80, hay una evolución en el desarrollo de los hermanamientos que se amplían tanto geográficamente como en su agenda de

contenidos. Con la realización en 1976 de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá, se coloca en el centro del debate internacional la diversidad de problemas que enfrentan las ciudades y, en particular, las ciudades de los países subdesarrollados. Los países empezaron a preocuparse por su entorno urbano, dentro de sus fronteras y fuera de ellas, y los organismos internacionales fueron perfilando parte de sus políticas de cooperación al desarrollo urbano local (Ponce, 2011). De manera simultánea, la cooperación transfronteriza en Europa cobró una mayor relevancia debido a la promoción del CoE como estrategia para disminuir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones.

En 1980, gracias al apoyo político del Consejo de Europa, veinte países firmaron la *Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales*, más conocida como la Convención de Madrid⁵⁴. En 1983, la IULA, la Federación Mundial de Ciudades Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) celebraron en Florencia, Italia, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) donde se promueve entre los gobiernos locales el desarrollo de relaciones internacionales desde un enfoque solidario a través del diseño de políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Uno de los factores importantes que contribuyeron al desarrollo de las relaciones internacionales desde los gobiernos locales, es el crecimiento de población urbana mundial y el consecuente proceso acelerado de urbanización. Algunos organismos internacionales, tales como Naciones Unidas o el Banco Mundial cuentan con programas de cooperación donde distintos aspectos de lo urbano es su objetivo. Otros factores a destacar han sido los procesos de globalización, integración, descentralización, desconcentración o el énfasis en el enfoque territorial del desarrollo y que no han hecho más que consolidar que los

⁵⁴ La convención presenta una serie de protocolos adicionales que vale la pena mencionar, a saber: *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* del 9 de noviembre de 1995; *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation* del 5 de mayo de 1998; *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)* del 16 de noviembre de 2009.

gobiernos locales hayan tenido progresivamente una agenda internacional más amplia.

Jean de Savigny (1978) entiende la autonomía de las comunidades locales como “el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos para la administración de las comunidades territoriales que aquellos constituyen naturalmente entre sí” (Savigny, 1978: 49). La creciente autonomía permite a los gobiernos locales utilizar la cooperación a los efectos de satisfacer los requerimientos del desarrollo como así también en la búsqueda de soluciones compartidas, coordinadas y consensuadas para prevenir, enfrentar y combatir problemas comunes⁵⁵.

En la actualidad, la internacionalización de los gobiernos locales sigue un proceso evolutivo que va más allá de los hermanamientos o acciones de cooperación. “Los gobiernos locales han intensificado sus actividades de acción exterior mediante la celebración de eventos internacionales, la firma de convenios con ciudades extranjeras, acuerdos bilaterales o multilaterales, la organización de ferias o la participación en comisiones y encuentro para hacer oír su voz en los grandes debates internacionales” (Proyecto AL-LAS, 2014: 22). “Los marcos jurídicos nacionales se están actualizando y cada día surgen más cursos, seminarios, talleres y diplomados en respuesta a una creciente demanda para entender y capitalizar los beneficios de la paradiplomacia. Cada vez son más las agencias del Sistema de Naciones Unidas y de la cooperación internacional que concertan, dialogan e invitan a alcaldes, autoridades de las ciudades y representantes de las redes de gobiernos locales a contribuir con sus programas estratégicos” (Proyecto AL-LAS, 2014: 12). Dicha evolución “contempla por lo menos tres fenómenos simultáneos: en primer lugar, un crecimiento exponencial del activismo internacional de los gobiernos locales; en segundo lugar, un cambio de enfoque en su manera de insertarse en el mundo, ya no sólo como actores de la cooperación (donantes o beneficiarios) sino como actores de la agenda global en todas sus expresiones; y, en tercer lugar, un cambio en las modalidades y formas de relacionarse con el extranjero con una fuerte tendencia de profesionalización, a

⁵⁵ “La acción municipal debe jugar un rol gerencial por cuanto ordena, armoniza, cohesiona y se responsabiliza por la conducción de todos los componentes de la acción humana hacia un fin. Además, materializa la ejecución de los valores (axiología) que deben estar ínsitos en su gestión” (Dromi, 2004: 8).

través de redes o la internacionalización por medio de acciones supra-municipales” (Proyecto AL-LAS, 2014: 12-13). Uno de los grandes desafíos de la cooperación, fundamental para la constitución de una asociación global para el desarrollo, radica en el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales⁵⁶.

Este enfoque de desarrollo territorial progresivamente ha impactado sobre la cooperación descentralizada y la acción exterior de los gobiernos locales (paradiplomacia) en dos sentidos. Por un lado, aumenta el interés por tomar en cuenta los diferentes enfoques, necesidades y fortalezas de los distintos actores y por tanto, en pensar, definir y ejecutar de manera participativa la acción exterior y/o la cooperación descentralizada. Por otro lado, se abren posibilidades de realizar acciones internacionales desde las regiones, las mancomunidades, la intermunicipalidad o desde otras formas de agrupación de municipios (Proyecto AL-LAS, 2014: 42)⁵⁷.

⁵⁶ La evolución de la cooperación descentralizada trajo consigo una mayor coordinación entre los planes de los socios; generando una relativización de la verticalidad norte-sur y el surgimiento de la horizontalidad sur-sur, repensando la agenda más allá de la transferencia de recursos económicos, dando espacio a la transferencia de buenas prácticas, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento institucional. La cooperación descentralizada puede ser considerada como una herramienta para que la comunidad persiga la realización de proyectos coherentes y complementarios, apropiados local y democráticamente; alineados con las estrategias, instituciones y procedimientos de los socios; concordantes con los procesos territoriales, armonizados con las estrategias nacionales de desarrollo y de crecimiento para evitar la fragmentación y atomización de los recursos. Diseñar proyectos con estas características e impactos en términos de sustentabilidad demanda la adquisición de nuevas capacidades en los gobiernos subnacionales que puedan arraigarse institucionalmente a partir de recursos humanos con buenos conocimientos técnicos y propuestas innovadoras.

⁵⁷ El Informe Gold II reconoce la importancia de fomentar y apoyar la creación de asociaciones municipales o mancomunidades con el fin de mejorar las capacidades administrativas locales, reforzar la fiscalidad local, mejorar la eficiencia en la gestión del gasto y la calidad de los servicios públicos, y financiar los déficit en infraestructura de servicios públicos municipales (CGLU, 2010). La intermunicipalidad es la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones, lo que constituye uno de los medios más adecuados ante la necesidad de racionalizar los recursos, así como las acciones y la gestión administrativa con el propósito de elevar la calidad de vida de la población (Carrizo, 2012). Algunos factores que obstaculizan la intermunicipalidad en América Latina tienen que ver con la cultura política partidista en el gobierno local; la fragilidad del marco jurídico y ausencia de incentivos; la ausencia de sistemas de modernización de la administración pública y profesionalización de los servidores públicos locales; los periodos cortos de la gestión gubernamental; y la falta de información sobre las potencialidades de la intermunicipalidad y la cooperación internacional, entre otros. Crecientemente la intermunicipalidad se ha convertido en un área de estudios entre los especialistas latinoamericanos, destacándose la intermunicipalidad intra-nacional (o endógena, endonacional o *ad intra*) y la intermunicipalidad transnacional o transfronteriza (*ad extra*), según la denominación escogida por los académicos. No obstante esta cuestión de vocabulario, es importante considerar como estos fenómenos asociativos se han convertido en un campo de estudio en Universidades y Centros de investigación y de Organismos internacionales o regionales, entre otros. Asimismo, la intermunicipalidad es considerada por los organismos y programas internacionales al momento de financiar estrategias o acciones de desarrollo conjunto. Así, en muchos casos ha surgido la necesidad

Existe una variedad de situaciones donde coexisten dinámicas tradicionales de cooperación con oficinas de relaciones internacionales que cuentan con políticas públicas locales más elaboradas donde se trabaja con una visión más estratégica a largo plazo, detectándose un auge del trabajo en red, a partir de redes regionales y globales de gobiernos locales⁵⁸; o la búsqueda de marcos supranacionales que no se circunscriben a los límites jurídicos administrativo de una jurisdicción local, estableciendo relaciones que incorporan a diferentes actores territoriales (sector público y privado, sociedad civil organizada, ciudadanía, academia, etcétera) y que se den en un marco de articulación entre diferentes niveles de gobierno. El fenómeno de internacionalización ha tenido una evolución desigual y multiforme, ha tendido a ser asimétrico entre las unidades subnacionales e, incluso, intermitente en alguna de ellas con una alta dependencia del poder ejecutivo local o provincial.

b. La paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas

“En los últimos años, la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional” (Romero, 2004: 19) y de las diferentes formas de relacionarse por parte de los gobiernos subnacionales.

La premisa sostenida por Puchala y Fagan, en 1974, continúa presente: “a pesar de toda nuestra sofisticación metodológica, probablemente no comprendemos la política internacional contemporánea como debiéramos; debido a que el desarrollo

de establecer mancomunidades municipales a objeto de optimizar la provisión de agua, transporte urbano o en el servicio de recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, además de generar economías de escala y aprovechar mejor las externalidades. En este sentido, la intermunicipalidad se afianza como un factor clave para impulsar la descentralización, en el entendido que es necesario fortalecer las instituciones locales, su financiamiento y competencias, para asegurar una gestión más rápida y oportuna, además de aportar a la construcción de la gobernanza de los servicios públicos locales (Jorquera, 2011; Carrizo, 2012; y, Galilea, 2013).

⁵⁸ Véase: Martín López, M. y Oddone, N. -comp.- (2010), *Las ciudades y los gobiernos locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Secretaria General Iberoamericana, Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, pp. 598..

teórico de nuestra disciplina va actualmente por detrás de la cambiante realidad de la práctica diaria de los asuntos internacionales” (Puchala y Fagan, 1974: 247).

Varios son los debates que se han generado desde la Teoría de las Relaciones Internacional con respecto a la interpretación de esta actuación internacional de los gobiernos no centrales. En ésta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales *recién llegados* al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad, planteándose la necesidad de una formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. Se asiste a una valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales⁵⁹ así como al surgimiento de nuevos conflictos a partir del entrecruzamiento y superposición de actores, espacios, competencias y procesos tanto transnacionales como locales.

En materia de relaciones internacionales subnacionales existe una abundante literatura que no ha sido sistematizada desde una perspectiva de encuadre teórico (Luna Pont, 2010). No obstante, siguiendo los abordajes teóricos, principalmente iberoamericanos, de Caterina García Segura (1992; 1993), Francisco Aldecoa y Michael Keating (2001), Noé Cornago Prieto (2001, 2010), Tullo Vigevani y Luiz Wanderley (2004; 2005), Roberto Russell (2006; 2010), Luis Maira (2006; 2010), Abel Gallardo Pérez (2007), Vanessa Marx (2008, 2010), Leonardo Granato y Nahuel Oddone (2008; 2009; 2009a; 2010), Esther Ponce Adame (2008; 2008a; 2009; 2010; 2011; 2011a), Zidane Zeraoui (2009; 2013), Miguel Ángel Martín López y Nahuel Oddone (2010), Mariana Luna Pont (2010; 2010a; 2011; 2014), Patricia Martín (2010); David Sarquís (2013) y Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez (2014) se pueden registrar cinco grandes encuadres teóricos: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) Desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) Desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) Desde la perspectiva de la integración regional y 5) Desde los enfoques de la gobernanza.

⁵⁹ Como ámbitos de interacción y de relaciones de poder ante la ruptura generalizada y exclusiva de la idea del Estado y la sociedad nacionales.

DIAGRAMA 2. LA PARADIPLOMACIA DESDE CINCO PERSPECTIVAS TEÓRICAS



Fuente: Elaboración propia.

b.1. Desde la perspectiva del actor internacional

Caterina García Segura (1993) parte de un interrogante absolutamente vigente “¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?, es decir, retoma la pregunta de ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. La cuestión ha sido, y sigue siendo, clave en el debate teórico, puesto que de las repuestas que se le dan a esta cuestión derivan las diferentes aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales” (García Segura, 1993: 14).

Históricamente el predominio de visiones estatocéntricas centradas en el modelo westfaliano ha limitado la naturaleza y orientación de la política internacional pero con el surgimiento de las *perspectivas transnacionalistas* en los años setenta⁶⁰,

⁶⁰ Véanse: Cooper, R. (1968), *The economics of interdependence: economic policy in the Atlantic community*, New York, Council on Foreign Relations y McGraw-Hill; Kindleberger, C. (1970), *The International Corporations*, Cambridge, MIT Press y Brown, L. (1972), “World without borders: the interdependence of Nations”, en *Foreign Policy Association*, New York, Headlines Series. Para un estudio de las aproximaciones transnacionalistas, véase: Risse, T. (2001), “Transnational Actors and World Politics”, en Carlsnaes, W., Risse, T. y Simmons, B. (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, pp. 255-274.†

comenzó un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de diversificación de sus canales de relacionamiento dada la interdependencia creciente que se observaba en el sistema internacional⁶¹.

El alemán Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto a Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia (salvo en los siglos XVIII y XIX en los que la situación internacional se aproximó a tal esquema) y criticó el olvido que los especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Desde esta perspectiva, el concepto de política internacional de basamento realista no refleja la complejidad del sistema internacional. El modelo que mejor explica las relaciones y dinámicas de la sociedad internacional es el de la política multinacional, que comprende los procesos en los cuales las burocracias públicas reparten valores en los marcos de toma de decisiones que están en interpenetración a través de las fronteras nacionales (Kaiser, 1969). A partir de esta interpretación, Kaiser estructura tres modelos: la toma de decisión multiburocrática, la integración y la política transnacional (Del Arenal, 1990).

Por aquel entonces, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados *nuevos actores internacionales*, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976). La complejidad era tal que las concepciones más tradicionales ya no lograban explicar el surgimiento, desarrollo e intensidad de las relaciones internacionales sólo desde la óptica de las relaciones interestatales.

La *Interdependencia Compleja* se cuestionaba así el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; generando un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías o con una

⁶¹ De hecho, como se demostraría más adelante, el fin del mundo bipolar es un hecho que no se puede desvincular del proceso de cambio estructural de las economías centrales, de la consolidación de las relaciones del tipo Norte-Norte entre las potencias mundiales y del nacimiento de un orden económico internacional entendido bajo la lógica de una interdependencia compleja de carácter global.

jerarquía más difusa en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales; y en la que tendía –por un lado- a devaluarse de manera creciente el uso de la fuerza militar y –por el lado- a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1977).

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser (1969), el reconocimiento de los canales transgubernamentales de Keohane y Nye (1977), entendidos como las redes de relaciones entre burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares, se introdujeron las líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales, en gran parte, se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales⁶². Es de mencionar que Keohane y Nye no abordaron ésta última cuestión pero contribuyeron con sus estudios a la apertura de esta nueva perspectiva en el campo disciplinar de las relaciones internacionales⁶³.

Si en los enfoques más tradicionales la categoría actor se define a partir de un criterio jurídico-formal; en los enfoques posteriores al transnacionalismo la justificación es de tipo funcional a partir del proceso por el cual la entidad subnacional reúne la capacidad de movilizar recursos para alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional (Russell, 2010: 84). En consecuencia, la *autonomía* sucede –en cierta manera- a la soberanía como una categoría de análisis y se valora *la habilidad o capacidad* de las entidades subnacionales para provocar consecuencias en la política mundial (García Segura, 1992; 1993 y Luna Pont, 2010). García Segura (1993) enfatiza que ya Keohane y Nye insistieron “en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación” (García Segura, 1993: 16) como ha sucedido

⁶² Para Luna Pont (2010) no es casual que también se originara un debate teórico sobre la emergencia de una *sociedad civil global*, a partir de la Teoría de la Sociedad Civil de John Burton, para explicar la dinámica del sistema internacional a partir de las relaciones sociales mundiales antes que en la figura del Estado (Luna Pont, 2010: 53).

⁶³ María del Rosio Barajas Escamilla (2013) ha realizado el esfuerzo teórico de vincular la interdependencia compleja de Keohane y Nye con la cooperación transfronteriza dando particular énfasis a la diferencia de los costos de transacción, véase de la autora “La interdependencia como una perspectiva teórica para entender el desarrollo de la región transfronteriza México-Estados Unidos”; en Barajas, R. y Aguilar, F. (coord.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

con ciertos actores del terrorismo internacional y el crimen organizado que no responden a ningún Estado en particular.

Papel fundamental jugó en este contexto Chadwick Alger, quien hizo un llamado para orientar las investigaciones internacionales desde lo local, centrando a las ciudades, de perfil industrial principalmente, como unidades de aproximación de la política mundial⁶⁴. Ivo Duchacek intervendría en el debate, centrando su análisis en los Estados federales, proponiendo analizar las múltiples voces que se escuchan en el ámbito internacional, entre las que prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales⁶⁵, los que posteriormente serían considerados entre los *perforadores* de la soberanía estatal. Para explicar el fenómeno de penetración de las fronteras nacionales, Duchacek, Latouche y Stevenson (1988) las entienden como tamices (*sieves*) frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones (*hard shells*) impenetrables que podrían estar representadas por las denominadas “instituciones conchillas” (Giddens, 2000), instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas llegando a ser “instituciones *zombies*” (Beck, 1998), instituciones que externamente se las percibe como iguales pero internamente se encuentran en un proceso de cambio. La interdependencia acaba con los compartimentos estáticos los que empiezan a ser interferidos y penetrados (*marbled*) por otros actores. Entre los estudios se clasifican los diferentes perforadores; identificando incluso como categoría de análisis a los perforadores subnacionales, entre los que se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etnoterritoriales⁶⁶.

La fragmentación del Estado nacional se convirtió prontamente en un tema abordado desde las múltiples corrientes de las relaciones internacionales dada la

⁶⁴ Para Alger, las ciudades desempeñan un papel importante en la política global debido a que son núcleos creadores de nueva tecnología y cultura que se expande a partir de ellas, son nodos de los sistemas internacionales que facilitan la interconexión, son los cuarteles generales desde donde se ejerce la idea del control tango gubernamental como no gubernamental y por la identificación ciudadana y la protección que las personas encuentran en ellas. Véanse del autor: Alger, C. (1977), “The impact of Cities on International System”, *Eukistics*, Vol. 44, Nro. 264, pp. 243-253; Alger, C. (1988), “Las nexos locales-mundiales: su percepción, análisis y enfoquen”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Nro. 117, pp. 339-360 y Alger, C. (1990), “The World Relations of Cities: Closing the Gap between Social Science Paradigms and Everyday Experience”, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, Nro. 3, pp. 493-518.

⁶⁵ Otros actores considerados por Duchacek son la oposición, las comunidades etnoterritoriales y los grupos de interés.

⁶⁶ Los otros perforadores son la oposición; los grupos de intereses privados y los inmigrantes.

dispersión geográfica de las actividades económicas característica de la globalización. Los procesos de descentralización en numerosos países y la delegación de parte de la soberanía hacia instituciones supranacionales en el marco del nuevo regionalismo pusieron en tela de juicio al Estado a partir de lo que algunos entendían como *el fin del Estado Nación* (Kenichi, 2005) o la generación de un *Estado red* (Castells, 1998) en el marco *del fin de la historia* (Fukuyama, 1992)⁶⁷; o por el surgimiento de las llamadas *ciudades-regiones*⁶⁸, de las *ciudades liberales*⁶⁹, de las *ciudades globales*⁷⁰, o de las *regiones-Estado*⁷¹, o incluso, de las *regiones no territoriales*⁷².

⁶⁷ El *fin de la historia* para el autor no significaba que no fueran a seguir sucediendo acontecimientos trascendentes, ni que el mundo hubiera alcanzado un estado de paz perpetua kantiana, ni que se hubieran terminado los conflictos entre grupos. Para Fukuyama se trataba del colapso del denominado socialismo real y reflejaba que la historia en un sentido de progreso histórico hegeliano-marxista hacia formas superiores de organización social, se encontraban en el triunfo de la democracia y en el capitalismo. “La época que va de la Revolución Francesa hasta el fin de la Guerra Fría vio la aparición de diferentes doctrinas que esperaban superar los límites de la naturaleza humana a través de la creación de un nuevo tipo de ser humano. La caída de esos experimentos a fines del siglo XX demostró los límites de la ingeniería social y avaló, en mi opinión, un orden liberal con base en el mercado, fundado en la naturaleza humana. A eso me referí al hablar del “fin de la historia” en el sentido hegeliano-marxista de la evolución progresiva de las instituciones humanas políticas y económicos” (Gardels, 2000: 9).

⁶⁸ Las ciudad-regiones son ampliamente reconocidas como formaciones sociales y político-económicas fundamentales, claves para la competitividad nacional e internacional y para el reequilibrio de los procesos de reestructuración política al interior de los Estados nación, incluso cambiando su dinámica más allá de los Estados y entre ellos (Calzada y Björk, 2014).

⁶⁹ Entendidas como las ciudades que el capital ha creado en su intento por absorber los propios excedentes que crea (Harvey, 2010).

⁷⁰ Las grandes ciudades se convierten en lugares estratégicos, no solamente para el capital global, sino también para el trabajo de los emigrantes y para la constitución de comunidades e identidades translocales (Sassen, 1991; 1994).

⁷¹ Kenichi Ohmae considera que la región es la unidad geográfica y económica de la economía global. Las regiones son los nuevos centros de crecimiento en el mundo actual. Las regiones de Ohmae pueden darse como polo de desarrollo al interior de un Estado; o bien, pueden extenderse más allá de las fronteras, uniendo porciones de territorio de dos Estados diferentes. La síntesis de ello es lo que se ha dado en llamar la “Región-Estado”, concepto donde pesa más la idea de Región que la de Estado. Según este autor, el desarrollo continuo de la economía global terminará por socavar al Estado Nación y favorecerá el ascenso de las regiones a la arena económica internacional. Siguiendo la definición anterior cabe preguntarse entonces cuál es la principal diferencia entre Estado Nación y Región Estado. Una primera respuesta es que ésta última es sólo una unidad económica y no una unidad política. Es por ello que las Regiones Estado deben verse tan sólo como puntos de referencia para el desarrollo económico. Para Ohmae, el tamaño de la población de estas regiones-Estado es importante pero no definitorio, por tanto estas regiones más allá del número de población, deben tener: “un mercado doméstico que atraiga la inversión interna, un aeropuerto o puerto internacional que sea eficiente, un centro universitario de relevancia que favorezca la investigación y el desarrollo”. En síntesis el elemento esencial es “la actitud de apertura mental hacia el exterior”, no debiendo existir la diferenciación entre nativo y extranjero, favoreciendo también la reubicación de oficinas centrales de compañías internacionales en las Regiones Estado. El objetivo de la Región Estado entonces es crear un círculo virtuoso para el crecimiento económico, que sea flexible y de características contrastadas, es decir, no ofrecer de todo y mal, sino un pequeño círculo de cosas con calidad y excelencia. Ejemplos de Regiones-Estado *ohmaenianas* se destacan en la India (Bangalore Hyderabad y Pune), China, en donde el fenómeno de la Región-Estado ha evolucionado de la manera

“Aunque a Sassen (1991) no se le puede atribuir la paternidad del concepto de ciudad-global, es indiscutible que su trabajo ha tenido tal repercusión y resonancia que se ha convertido en un referente conceptual obligado” (Cuervo, 2003: 11). Saskia Sassen (1991) pretende caracterizar ésta nueva era mundial-urbana surgida de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano en tres ciudades globales como Nueva York, Londres y Tokio (Sassen, 1991: 3). Ciudades entendidas como puntas o actores claves de la red urbana mundial, líderes innatas de la relación entre economía mundial y vida urbana producto del entrecruzamiento de la dispersión espacial y la integración global. En línea con ésta interpretación, Castells (1998a: 419) entiende que “la ciudad global no es lugar, sino un proceso. Un proceso mediante el cual los centros de producción y consumo de servicios avanzados y sus sociedades locales auxiliares se conectan en una red global en virtud de los flujos de información, mientras que a la vez restan importancia a las conexiones con sus entornos territoriales”.

Padilla-Cobos (2008: 2) desde una postura crítica sostiene que el término de ciudad global constituye una derivación sin mediación alguna del uso indiscriminado del concepto de globalización; cuya utilización actual y uso frecuente no cuentan con una comprobación empírica. Dado que el crecimiento económico inducido por una orientación hacia el mercado mundial ha generado una discontinuidad en la jerarquía urbana distanciando muchas veces a las ciudades globales de otras ciudades en sus sistemas urbanos nacionales; es posible sostener que algunos seres humanos viven *más globalmente* en las ciudades globales que en otras ciudades *no globales* aún dentro de un mismo sistema urbano nacional⁷³.

Es en este contexto que las unidades subnacionales se convierten en objeto de estudio como actores relevantes de la política internacional, confrontándose con

más exitosa desde la década del ochenta; el cordón constituido por las micro-regiones italianas particularmente de Emilia-Romaña y Lombardía; las regiones más prósperas de Japón; algunas zonas de Estonia, y el complejo siderúrgico de São Paulo de Brasil y sus diferentes articulaciones industriales, entre otras (Ohmae, 2005).

⁷² Ruggie (1993) define la región no territorial como un 'espacio de flujos descentrado, aun cuando integrado, operando en tiempo-real, que existe junto a los espacios de lugares (*spaces of places*), es decir, las economías nacionales.

⁷³ Desde esta perspectiva se podría afirmar que algunos seres humanos viven más glocalmente que otros o que sólo algunos seres humanos viven glocalmente lo cual podría ser incluso un reflejo del impacto económico-social diferenciado que tiene la economía mundial en los distintos territorios que se globalizan. Sin embargo, no es hipótesis de este trabajo estudiar los distintos niveles de vivencias glocales en las ciudades globales ni tampoco las vivencias globales en las ciudades no globales. Se retomara la glocalización en el marco de la perspectiva de articulación entre territorio y desarrollo.

el surgimiento de nuevas aproximaciones y teorías que abordan la territorialidad desde una perspectiva moderna⁷⁴. La económica no territorial forma parte de un mundo que tiene como premisa “la importancia soberana del movimiento” y no del lugar. “La importancia a largo plazo de la región, al igual que el de las ferias medievales, puede residir en sus nuevas formas de comportamiento e institucionales y en las construcciones del espacio-tiempo novedosas” (Ruggie, 1993: 173). La conceptualización avanzó en tal sentido que algunos autores empezaron a hablar de *Políticas Post Soberanas*⁷⁵. Asimismo, algunos propugnaban un abandono del término de relaciones internacionales y su sustitución por el de *Política Global* como primer indicativo de nuevas modalidades de manejo de los asuntos agregados⁷⁶ que posteriormente se reafirmaría en el paradigma de la gobernanza, cuya evolución se ha convertido en uno de los sostenes fundamentales de la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Dada su evolución, los enfoques de la gobernanza son analizados como una perspectiva teórica independiente.

b.2 Desde la política exterior y los procesos de toma de decisiones

Al igual que en la perspectiva del actor internacional, inicialmente en las concepciones más tradicionales de política exterior y de procesos de toma de decisiones, han predominado los enfoques centrados en el Estado nacional y en la división taxativa entre los asuntos internos y externos. “Mientras que los análisis de relaciones internacionales se centran en los procesos de interacción global que involucran por lo menos a dos unidades diferentes dentro del sistema internacional, los estudios de política exterior se refieren a aquéllas acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo” (Van Klareven, 1984: 15-16). Incluso, dentro de las variables que afectan el comportamiento de política

⁷⁴ Véase: Ruggie, J. (1993), “Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations”, *International Organization*, Nro. 41, Cambridge, Cambridge University Press.

⁷⁵ Véanse: MacCormick, N. (1993), “Beyond the Sovereign State”, *The Modern Law Review* Nro. 56, Cambridge; MacCormick, N. (1999), *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press; y, Bellamy, R. (2003), “Sovereignty, Post Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights within the EU”, en Walker, N. (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing.

⁷⁶ Véase: Fergurson, Y. y Mansbach, R. (1996), “Political Space and westphalien status in a world of politics: beyond inside/outside”; en *Global Governance*, Vol. 2, may-august.

exterior la clasificación más conocida y utilizada es aquella que distingue entre factores externos e internos (Van Klareven, 1984).

Hay tres grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países: 1) la agenda internacional, es decir, los intereses concretos que los países persiguen en su accionar externo; 2) los objetivos, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses⁷⁷ y 3) el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política que remite el carácter activo o pasivo del Estado.

Desde la corriente realista, la política exterior es una prerrogativa de los gobiernos centrales y expresa el *interés nacional*⁷⁸, incluso el enfoque de la política del poder considera a las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones en materia de política exterior de un determinado país⁷⁹.

Los primeros estudios que se apartaron de este modelo tradicional de actor racional unificado se dirigieron hacia los *modelos burocráticos y organizacionales*⁸⁰. Estos enfoques que tendieron a fragmentar la unicidad de la política exterior favorecieron un acercamiento relativamente lento de ciertos teóricos al estudio de las unidades subnacionales y su influencia sobre la política exterior nacional. Surgieron así enfoques como la *diplomacia de dos niveles* (Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Putnam, 1996; 1998) o el de la *segunda imagen invertida* (Gourevitch, 1996). La diplomacia de doble nivel está constituida por un nivel en el que se sientan los representantes del Estado frente a frente a negociar en la arena

⁷⁷Su definición implica tres pasos: 1) su establecimiento y formulación; 2) determinación de posiciones disponibles y 3) elección de cursos de acción (la adopción de la decisión).

⁷⁸“El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad (Velázquez, 2005: 70). Para profundizar sobre el concepto del interés nacional, véanse: Tomassini, L. (1987), “Elementos para el análisis de la política exterior”. *Estudios Internacionales*, Nro. 78, Año XX, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, p. 125-157 y Bernal-Meza, R. (2000), *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, p. 367 y ss.

⁷⁹Véanse: Morgenthau, H. (1986), *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; Aron, R. (1985), *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, Alianza Editorial; Knorr, K. (1981), *El poder de las Naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano; y, Schwarzenberger, G. (1960), *La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

⁸⁰La política exterior suele ser interpretada como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales, sino como el resultado de interacciones y negociaciones entre agencias rivales (Allison, 1988).

internacional y, por otro, aquel que han de desarrollar los representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o para favorecer la credibilidad de la posición negociadora. En la segunda imagen invertida, Peter Gourevitch (1996), busca revocar la interpretación estática de la *segunda imagen waltziana*⁸¹ revisando los orígenes internacionales de la política doméstica. “El sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (Gourevitch, 1996: 23-24); por ello “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (Gourevitch, 1996: 67).

Es en este contexto que Duchacek (1970; 1986), Michelmann y Soldatos (1990) introdujeron el estudio sistemático del vínculo entre *federalismo* y *política exterior*⁸². La nueva interpretación del federalismo implica también apartarse de sus concepciones clásicas en las que las unidades compositivas del Estado renunciaban a su capacidad de actuar en política exterior en post del gobierno central que ejerce dicha representación⁸³. La evolución de los estudios ha incluido casos de regiones

⁸¹ Waltz (1954) plantea en *El hombre, el Estado y la Guerra* tres niveles de análisis para las relaciones internacionales: una primera imagen centrada en el hombre, una segunda imagen centrada en el Estado y una tercera imagen centrada en el Sistema. Véase: Waltz, K. (1954), *El hombre, el Estado y la Guerra*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

⁸² Véanse: Duchacek, I. (1970), *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston; Duchacek, I. (1986), *The territorial dimension of politics, within, among and across Nation*, London, Westview Press; y, Michelmann H. y Soldatos, P. -ed- (1990), *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.

⁸³ Sobre esta perspectiva en Argentina, puede consultarse: Bazán, V. (2011), “Integración regional *ad extra* y federalismo intraestatal: ¿compaginación o antagonismo?”, en Hernández, A. (Dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; y, Iglesias, E. (Dir.) (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD y CARI. Para el caso brasileño, véanse: Vigevani, T. (2006), “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 62; Castelo Branco, A. C. (2007), “A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionales”, en *Revista Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Nro. 1, Vol. IV, Brasilia, Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasilia; y, Milani, C. y Ribeiro, M. C. (2010). “Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del conceito de ‘gestión internacional local’”; en *Gespolítica(s)*, Vol. 1, Nro. 1. Un ejemplo de este enfoque para el caso mexicano puede verse en: Arellanes Jiménez, P. (2008), “El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano”; en *Argentina Global*, Nro. 18, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales; Velázquez Rafael y Schiavon Jorge -eds.- (2009). *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009; Schiavon, Jorge (2010). “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México”; en Maira Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal; Ruiz Muro, E. (2011), *La diplomacia de los gobiernos locales mexicanos hacia los Estados Unidos de América*. México, Universidad Autónoma de México (UNAM); y, Martínez, M. -coord.- (2014), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. México, Universidad Autónoma de México (UNAM).

pertenecientes a Estados unitarios que se han lanzado a la arena internacional⁸⁴ así como una tendencia por construir una suerte de reglamentación de la acción exterior de las unidades subnacionales en su conjunto⁸⁵, a nivel de los procesos de integración⁸⁶, en los casos nacionales⁸⁷ o en casos específicos subestatales como el País Vasco⁸⁸ o Galicia⁸⁹ en el marco de las denominadas nacionalidades históricas de España⁹⁰ o el de Quebec⁹¹ en Canadá.

⁸⁴ Sobre la diplomacia subestatal en Chile, véase la tesis en elaboración de Astroza, P. *Las relaciones internacionales de las regiones chilenas* así como los capítulos publicados en el libro compilado por Luis Maira, *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010, entre ellos se destacan: "Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina" de Verónica Silva Soura y Carlos Morán León; "El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile" de Miryam Colacrai; "Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales" de Pablo Lacoste; y, "La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas" de Mario Artaza Rouxel. En cuanto a los Comités de integración bilaterales, véase: Bruculo, C. (2013), "La participación de las unidades subnacionales en los procesos de integración y cooperación entre Argentina y Chile. Una aproximación a los Comités de Integración Argentino-Chilenos", *Working Paper Nro. 50 del Programa de Integración Regional*, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, y Witker, I. (2012), "Chile y sus vecinos. Utilitatis communio: La cultura estratégica de Chile frente a su vecino transandino" en Artaza, M. y Ross, C. (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago, RIL Editores. Para los interesados en la evolución de la dimensión subnacional y fronteriza en la política exterior chilena, se recomienda: Ovando C. y Álvarez, G. (2011), "La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas", en *Estudios Fronterizos*, Nro. 24, Vol. 12, Universidad de Baja California, y Artaza, M. y Ross, C. -eds.- (2012), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago, RIL Editores.

⁸⁵ Véanse: Hocking, B. (1993), *Localizing Foreign Policy. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press; Hocking, B. (1996), "Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments"; en *WeltTrends* Nro. 11, p. 36-51; Vigevani, T.; Wanderley, L., Barreto, M. y Passini, M. -org.- (2004), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC; Cornago, N. (2010), "On the Normalization of Sub-State Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, Nro. 5, p. 11-36; Maira, L. -comp.- (2010), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal; Zeraoui, Z. - coord.- (2013), *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*, Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores.

⁸⁶ Véanse: Ugalde Zubirí, A. (2005), "La acción internacional de los gobiernos no centrales en la Unión Ampliada"; en *Cursos de Derecho Internacional Vitoria Gasteiz*, Victoria Gasteiz, UPV/EHU; Brunazzo, M. (2005) *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci; Bolgherini, S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell' Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino.

⁸⁷ Véase para los casos francés e italiano: Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (2010), *Idées reçues sur l'action internationale des collectivités territoriales*, Paris, ARRICOD y Coletti, R. y Rhi-Sausi, J. L. (2010) "Politica estera e paradiplomazia in Italia", *Working paper CeSPI*, Nro. 3, Roma, CeSPI.

⁸⁸ Véanse: Jauregui, G. (1989), *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*, Oñati, IVAP; Lecours, A. y Moreno, L. (2003), "Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy. A reference of the Basque Country"; en Gagnon, A., Guibernau, M. y Rocher, F. (ed.), *The conditions of diversity in multinational democracies*, Québec, Institute for Research on Public Policy, p. 267-293; Castro Ruano, J. y Ugalde Zubirí, A. (2004), *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñate, IVAP; Ugalde Zubirí, A. (2004), "La acción exterior histórica y presente del Gobierno vasco y del Gobierno navarro (1939-2004)"; en Agirreazkuenaga, J. (dir.), *Historia de Euskal Herria. Historia general de los vascos*, Tomo VI, Donostia-San Sebastián, Editorial Lur Argitaletxea, p. 259-273; Ugalde Zubirí, A. (2007), "Presencia internacional institucional a través de la acción exterior del

En el contexto anteriormente descrito, se observa una fragmentación o segmentación de la política exterior en la que participan los distintos poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en sus múltiples niveles (Vigevani, 2006), y un grupo creciente de actores no estatales, ocasionan una transformación general

Gobierno Vasco”, en Castro Ruano, J. y Orueta, G. (coord.), *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, UPV/EHU, p. 367-391; Catro Ruano, J. (2007), “Las Regiones en las relaciones internacionales: los siguientes pasos. La estrategia de acción exterior del Gobierno Vasco”; en Kölling, M., Stavridis, S. y Fernández Sola, N. (coord.), *Las relaciones internacionales de las regiones: Actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Zaragoza, Fundación M. Giménez Abad y Universidad de Zaragoza, p. 311-319; Catro Ruano, J. (2009), “La acción exterior del País Vasco: ¿una práctica consolidada?”; en García Pérez, R. (dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, p. 319-346.

⁸⁹ Al respecto, véase: Cancela Outeda, C. (2011), “La paradiplomacia del Gobierno gallego (1981-2010)”, en Stavridis, S.; Cancela Outeda, C.; Ponce de León, C. y Guardatti, G. (coords.), *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

⁹⁰ La Constitución Española de 1978 (B.O.E. Nro. 311 de 29/12/1978) rompe con la tradición centralista iniciada por Felipe V; intentando traer solución a los reclamos y las reivindicaciones de los grupos nacionalistas vasco y catalán, las minorías nacionalistas gallegas, valencianas, canarias y andaluzas. La Constitución de 1978 crea un nuevo modelo de Estado descentralizado, en el cual cada región se convierte en una “comunidad autónoma” con autogobierno, parlamento autonómico, tribunales de ámbito regional y un Estatuto de autonomía que establece el modelo y las competencias que puede asumir. La Carta Magna española establece originariamente dos posibilidades de autonomía. Las denominadas nacionalidades históricas, Cataluña, País Vasco y Galicia, obtendrían mayores competencias (aplicación del artículo 151 de la CNE). Andalucía también consiguió el título de nacionalidad histórica, gracias a la solicitud realizada por la mayoría de los ayuntamientos andaluces, ratificada por el referéndum del 28 de febrero de 1980. Las regiones restantes se regirían por el artículo 143 de la CNE, excepto Navarra (que se constituía en Comunidad Foral). Entre 1979-1983, cuando se aprobaron los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, las diferentes regiones se constituyeron en Comunidades Autónomas. Los dos últimos Estatutos de Autonomía han sido los de Ceuta y Melilla (1995), estableciéndose éstas como Ciudades Autónomas. De forma paulatina, durante los últimos veinte años, el Estado español ha transferido distintas competencias a las Comunidades Autónomas. Para mayor información sobre el surgimiento de este régimen político, véase: Álvarez Conde, E. (1983), *El régimen político español*, Madrid, Tecnos.

⁹¹ Véanse: Paquin, S. (2004), “La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales”; en *Politique et Sociétés*, Nro. 2-3, Vol. 23, p. 203-237; Lachapelle G. y Maltais, B. (2005), “Diversité culturelle et stratégies subétatiques: le cas du Québec”; en *Revue internationale de politique comparée*, Nro. 2, Vol. 12, p. 143-159; Gagnon B. y Palard, J. (2005), “Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine”; en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Nro. 2, Vol. 12, p. 161-178; Lecours, A. (2008), “The Intergovernmental Relations of Foreign Policy in Canada”; en *International Studies Association Conference*, San Francisco, March 26-29; Lecours, A. (2009), “Canada”; en Kincaid, J. (ed.), *Federalism and Foreign Policy*, Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press; p. 115-141; Lecours, A. (2010), “Canadian Federalism and Foreign Relations: Quebec and Alberta”; en Requejo, F. (ed.), *Foreign Policy of constituents units at the beginning of 21st Century*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya; p. 29-43. En materia de estudios comparados, véanse: Lecours, A. (2005), “Diversité culturelle et relations internationales: les cases du Québec et de la Région Wallone/Communauté française de Belgique”, Noreau, P. y Woerling, J. (ed.), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montréal, Wilson & Lafleur; p. 207-218; Paquin, S. (2010), “Federalism and Multi-level governance in Foreign Affairs: a comparison of Canada and Belgium”; en Requejo, F. (ed.), *Foreign Policy of constituents units at the beginning of 21st Century*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya; p. 161-187.

de la diplomacia⁹² con base en la flexibilización (Stemmet, 2002), que puede observarse en las acciones de paradiplomacia (Aguirre Zabala, 2001), protodiplomacia⁹³ o antidiplomacia (Cornago, 2013).

Es en este debate sobre la diplomacia, de sus procesos de decisión y de su desarrollo en Estados federales, que la paradiplomacia comienza a ser interpretada como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. Stéphane Paquin resalta enfáticamente que sólo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales (Paquin, 2004). Para Lecours (2002), cuatro son las estructuras o condicionantes que determinan la política internacional de las unidades subnacionales en Estados federales: 1) el marco institucional formal, es decir, las prerrogativas que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales; 2) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (grado de conflicto o cooperación entre ambas partes); 3) la representatividad de los gobiernos subnacionales en las instituciones federales (valdría la pena analizar la representatividad tanto formal cuanto informal); y, 4) el vínculo entre la agenda nacional y los intereses de las unidades subnacionales.

Cornago Prieto (2010), basándose en anteriores estudios de Kegley (1987) y de Hocking (1994), ha subrayado que los procesos de descentralización están afectando el régimen de la política exterior, entendido como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidos o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (Kegley, 1987: 247) y desde la perspectiva que “las estructuras constitucionales y las relaciones políticas internas no sólo ayudan a determinar los procesos a través de los cuales emerge la acción exterior que también pueden afectar materialmente a la

⁹² “La llegada periódica de nuevas diplomacias ha sido acompañada cada vez más con grandes dosis de esperanza; invariablemente la esperanza por la paz, la emancipación, la seguridad, la prosperidad, la igualdad y otras aspiraciones normativas. Sin embargo, para evaluar cómo y por qué estas esperanzas se han visto frustradas no se puede hacer correctamente sin el reconocimiento de que la promesa de la diplomacia, como cualquier idea o práctica, es discutible” (Costas y Der Derian, 2010: 6).

⁹³ Cuando se reconoce en la paradiplomacia ideas y prácticas nacionalistas, mayormente en Estados plurinacionales, a partir de las cuales se busca la independencia de las unidades subnacionales. Su comportamiento intrínseco suele ser más bien conflictivo dados los reclamos de tipo político-institucionales mezclados con factores culturales y de identidad sumamente rígidos.

propia sustancia de esas políticas y a la capacidad disponible en los gobiernos para lograr sus objetivos en el sistema internacional” (Cornago, 2010: 119).

Esta perspectiva ha cobrado una mayor fuerza durante los últimos años ya que desde muchas de las Cancillerías y Ministerios de Relaciones Exteriores, especialmente en América Latina y el Caribe, se han realizado seminarios, conferencias, talleres y diplomaturas para comprender el fenómeno de la paradiplomacia y sus vínculos con la política exterior. Se han identificado experiencias importantes en Argentina, Chile, México, República Dominicana y Uruguay, entre otros países.

b.3 Desde la perspectiva del desarrollo territorial

A partir de la convergencia de diferentes disciplinas como la Economía Política Internacional (EPI)⁹⁴, la Nueva Geografía Económica (NGE)⁹⁵, la Economía del Desarrollo⁹⁶ y los Estudios Urbanos⁹⁷, a mediados de los ochenta, se inició una línea

⁹⁴ Se trata de un área de estudio que ha fortalecido el debate teórico en la disciplina de las Relaciones Internacionales. “La EPI está desempeñando un papel dinamizador de la reflexión en el contexto de la efervescencia teórica provocada por las transformaciones del sistema internacional a partir del fin de la guerra fría” (García Segura, 1999: 428). Para García Segura, la EPI habría alcanzado en los noventa los que han sido sus objetivos desde su configuración como área de estudio de las Relaciones Internacionales: ampliar la agenda de estudio, superar la división artificial entre Economía y Relaciones internacionales (o la más general entre Economía y Ciencia Política) e integrar el estudio de la política interna e internacional.

⁹⁵ La Nueva Geografía Económica hace referencia al cambio teórico acaecido a partir del énfasis puesto en los rendimientos crecientes y las economías de aglomeración dentro de la geografía económica clásica. El economista Paul Krugman a partir de su libro *Geografía y Comercio* (1991, primera edición en inglés) es considerado uno de los representantes principales de esta corriente. Véanse de este autor: Krugman, P. (1993), *Geografía y Comercio*, Barcelona, Antoni Bosch; y, Krugman, P. (1997), *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Barcelona, Antoni Bosch. Sobre un debate más actual en esta disciplina, consúltese: Combes, P., Mayer, T. y Thisse, J. (2008), *Economic Geography: The integration of Regions and Nations*, Princeton, Princeton University Press.

⁹⁶ Se trata de una subdisciplina de la Teoría Económica centrada en el estudio de las economías de los países menos desarrollados a partir de sus características, condiciones y políticas de desarrollo nacionales así como de la economía internacional. Para muchos autores, una de las concepciones más aceptada de Economía del Desarrollo es la de Albert Hirschman (1915-2012), basada en dos elementos principales, el *rechazo de la pretensión monoeconómica* y la *afirmación de la pretensión del beneficio mutuo*; es decir, la no aceptación de una *monoconomía* (la aplicación de un único análisis económico a todas las realidades) y, por otro lado, el reconocimiento que las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados generan ventajas recíprocas, véase: Bustelo, P. (1989): *Los nuevos países industriales asiáticos desde 1945. ¿Milagros económicos o modelos de desarrollo?*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 69-76. La evolución de esta línea de pensamiento y los vínculos entre la Economía del Desarrollo y el Cambio estructural han sido puestos de relieve en América Latina en el XXXIV período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con la presentación del documento titulado *Cambio Estructural para la Igualdad. Una*

de investigación sobre la reterritorialización de la economía que permitió debatir de manera más amplia la relación entre economía, desarrollo y territorio (Fujita, Krugman y Venables, 1999).

“Durante la post Segunda Guerra Mundial, y particularmente a partir del final de los sesenta y principio de los setenta, una variedad de actores subnacionales al interior de los Estados (unidades federadas, regiones, comunidades urbanas, ciudades), reaccionaron a los cambios sistémicos acaecidos en el nivel nacional-estatal y a la emergencia de una creciente interdependencia global que directamente los envolvía internacionalmente. Este fenómeno es más común entre sociedades industriales avanzadas federadas con base en un sistema socio-político plural, desarrollo económico y una descentralización constitucionalmente reconocida dan fuerza a las unidades federadas a jugar un papel más activo y directo en los asuntos internacionales a través de la paradiplomacia” (Panayotis, 1993: 45).

El territorio recupera una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado, los procesos de descentralización, y las capacidades de respuesta desde lo subnacional y sus posibles articulaciones, tanto a nivel nacional como transnacional, inter-regional e internacional para dar una “respuesta a la globalización”⁹⁸. De esta manera, las modificaciones en los sistemas de intercambio económico se corresponden con unas nuevas formas de gestión territorial internacionalizada. “La reestructuración del capitalismo entraña a la vez un proceso de afirmación territorial al interior del Estado y la creación de redes de empresas y territorios, fuerza la emergencia de poderes

visión integrada del Desarrollo, San Salvador, 27 al 31 de agosto de 2012. Véanse también los documentos de la CEPAL: *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010) y *Pactos para la Igualdad* (2014).

⁹⁷ Véase: Fainstein, S. y Campbell, S. -eds.- (2011), *Readings in urban theory*, New Jersey, Willey Blackwell.

⁹⁸ La EPI sin tener como su preocupación central la acción internacional subnacional, analiza el fenómeno en términos de agentes que buscan maximizar su *utilidad, beneficios* o *satisfacción* en un contexto construido a partir de constreñimientos e incentivos producto de la globalización. Véanse al respecto: Farah, P., Granato, L. y Oddone, N. (2010), *El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual; Flint, C. y Taylor, P. (2007), *Political Geography: World Economy, nation-state and locality*, Harlow, Prentice Hall; Darel, P. (2002), “Rescaling IPE: subnational status and international regulation of Global Political Economy”, *Review of International Political Economy*, Vol. 9, Nro. 3; Brenner, N. (1999), “Globalisation as re-territorialisation: the re-escalation of urban governance in the European Union”, *Urban Studies*, Nro. 36; Sassen, S. (1994), *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, Pine Forge Press; Brown, D. y Fry, E. -eds.- (1993), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press - University of California e Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University; Swyngedouw, E. (1989) “The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace”, *Geografiska Annaler, Series B. Human Geography*, Vol. 71, Nro. 1.

territoriales, la transnacionalización de las actividades económicas y la reestructuración de las unidades subnacionales en términos productivos y de políticas para ser competitivas” (Castro Ruano y Ugalde Zubirí, 2004: 25)⁹⁹.

Con la internacionalización del capital se fractura la urbanización industrial que había caracterizado al sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este mismo proceso de internacionalización y posterior transnacionalización del capital impactó geográficamente modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad¹⁰⁰ como así también contribuyó con la creciente importancia de determinadas zonas de frontera por ser nodos claves para la integración física o comercial, o por poseer o contar con recursos naturales estratégicos.

“La desmilitarización de las fronteras y la desmitificación y decadencia de la ideología de la soberanía nacional; la declinación de las políticas de desarrollo regional, poblamiento e integración interna a ultranza de los territorios nacionales; la

⁹⁹ En un reciente artículo, Diana Tussie (2015) ha dejado en claro lo que considera los tres postulados clave de discusión entre la EPI y la teoría de las relaciones internacionales. “Hoy los procesos de regionalización y globalización pueden permitir que la EPI comience una discusión con las teorías de las relaciones internacionales y se convierta en un campo creciente de investigación académica. Tal proceso será el resultado de la acumulación de conocimiento junto con los siguientes postulados: 1) La globalización es un proceso en disputa con surgimiento de nuevos actores y múltiples hegemonías que forcejean por proyectar sus intereses; 2) Así como el Estado ve erosionada su soberanía desde fuera por las dinámicas globales, desde dentro surge una realidad subnacional, multiétnica y multicultural con proyección internacional de la que también debemos dar cuenta; y, 3) Los actores han visto radicalmente modificadas las condiciones de su actuación. El análisis de actores aparece al menos en dos niveles: interno, por un lado, pero, por otro, estrechamente ligado a la globalización y la regionalización. Así, en tanto y en cuanto la política no es sólo la política pública, debemos reivindicar una amplia constelación de actores, como son las grandes empresas y su captura del Estado y la sociedad civil crecientemente articulada en redes internacionales con gran incidencia” (Tussie, 2015: 170-171).

¹⁰⁰ Según las estimaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), por primera vez en la historia de la humanidad, durante el 2008 más de la mitad de la población mundial comenzó a vivir en ciudades como resultado de un continuo desplazamiento de las personas que ha conducido a un significativo crecimiento de las zonas urbanas en los países en desarrollo durante el decenio pasado. Este desplazamiento de las personas producto de las diferentes oleadas migratorias del campo a las ciudades ha generado toda una nueva problemática en la prestación de servicios públicos, en la satisfacción de nuevas necesidades ciudadanas y el surgimiento de nuevas demandas de desarrollo local; todo lo cual ha llevado a que las autoridades locales también busquen en la internacionalización y en la conformación de redes regionales de ciudades, las respuestas a estos nuevos problemas que tanto las presionan. “Hacia 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la población urbana del mundo. La urbanización (...) es inevitable, pero también puede ser un hecho positivo. (...), en la era industrial ningún país ha logrado un crecimiento económico sustancial en ausencia de urbanización. Las ciudades concentran pobreza, pero también representan la mejor esperanza de escape de ella” (UNFPA, 2007: 1).

relocalización de los actores de producción y la redefinición de las relaciones espaciales por medio de las nuevas alternativas tecnológicas de producción, circulación y comunicación; están dando testimonio de que ha vencido toda una forma de concebir la gestión territorial” (Ciccolella, 1997: 65).

En el escenario actual signado por los procesos de globalización e integración regional, los espacios de frontera juegan un nuevo papel en las dinámicas sociales, económicas, culturales, migratorias, ambientales y de seguridad, en la medida que la función del territorio se transforma y adquiere *–una vez más–* una relevancia inusitada. El territorio ya no es sólo un elemento de contención y delimitación de los países; ahora, forma parte de esas “nuevas regiones transfronterizas” que se están creando entre los límites de dos o más países. Las interacciones socio-económicas de este espacio ampliado, se extienden creando nuevos escenarios culturales, nuevas dimensiones de desarrollo económico y construyen *–a su vez–* nuevas configuraciones territoriales en un nivel transnacional que perforan la soberanía (Krasner, 2001), en un proceso de escalamiento del territorio (Jessop, 2004) o de salto de escalas (Smith, 1993), de interdependencia (Keohane y Nye, 1989) o de dinámicas glocales (Robertson y White, 2004).

Se constituye así una redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial; lo que para algunos se ha denominado *glocalización*, un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital). Procesos de desterritorialización y reterritorialización simultáneos que han afectado las relaciones entre ciudades y Estados como modos interrelacionados de organización socio-económica, política y geográfica (donde ambos son esenciales como formas de territorialización del capital)¹⁰¹. En suma, la reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales emergen de la interface local/global. Procesos que en conjunto llevan a una redefinición del lugar de la localidad, la que pasa a ser un espacio de regulación y organización

¹⁰¹ Para Ciccolella (1997), estos cambios se corresponden con los procesos de reterritorialización más que desterritorialización. Los procesos de mutación territorial que se observan pueden entenderse como “procesos de reterritorialización, refuncionalización territorial, nuevas fronteras o nueva territorialidad, inducida por el nuevo orden capitalista, antes que hablar de desterritorialización o extraterritorialidad. (...) la dimensión territorial y las particularidades de cada territorio han ganado en riqueza e intensidad de contenidos, mientras que lo que si se ha resumido a su mínima expresión es la distancia o la dimensión espacio-temporal” (Ciccolella, 1997: 66).

institucional cada vez más desconectado de las matrices territoriales del sistema interestatal y sustentado en una nueva retórica acerca de lo local¹⁰².

Si bien la economía mundial no impacta de modo homogéneo en todos los territorios, en su mayoría se puede reconocer algún elemento particular o efecto específico producto del proceso de reconfiguración local tras el impacto de la globalización. Deterritorialización y reterritorialización serían así el resultado del movimiento del capital transnacional, de la generación “natural” de nuevos espacios de acumulación, producción y consumo y de las políticas públicas diseñadas para atraer a ese capital o mitigar su ausencia. En consecuencia, el entendimiento y la interpretación del *lugar*, son siempre objeto de dinámicas locales y globales no necesariamente excluyentes. Los resultados de la acción paradiplomática aún siguen teniendo una cierta concentración entre las ciudades capitales nacionales o de las provincias o departamentos; o bien, en aquellas posicionadas en corredores estratégicos o bien cerca de importantes obras de infraestructura.

Lo local y lo global no se excluyen mutuamente; lo local tan sólo debe entenderse como un aspecto de lo global. “No tiene sentido definir lo global como si necesariamente excluyera lo local” (Robertson y White, 2004: 23). Lo local es el ámbito donde se vive lo global. “La globalización significa también acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales, las cuales se deben definir de nuevo en el marco de este *clash of localities*” (Beck, 1997: 79). Los gobiernos locales se encuentran interconectados por flujos, lo que ha generado modificaciones en su perfil pero, sobre todo, ha generado modificaciones en sus políticas públicas. “Esto (...) significa (...) que los lugares no pueden ser más considerados como entidades cerradas, autosuficientes. Para que haya interconexión se necesitan lugares densos de actividad, ricos de identidad y cultura, pero también disponibles a abrirse hacia el exterior (...). En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local. Es decir, del papel que la economía local, pero también de la sociedad local -instituciones, tercer sector, voluntariado, asociaciones culturales y por los nuevos derechos- sepan

¹⁰² El concepto de *espacio* como soporte geográfico en el que se desenvuelven 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. Desde la perspectiva del desarrollo local y regional, importa 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 (Albuquerque, 1995).

desarrollar para construir economía y territorio. Todos los sujetos locales tienen que estar implicados” (Bonomi, 2004: 72). Este escenario endógeno favorece procesos de integración regional y el desarrollo de cooperación transfronteriza. La glocalización sería, entonces, la globalización de lo propio, del territorio, del concepto *ajustable* de lo local¹⁰³.

El concepto de glocalización tiene la ventaja de prestar atención a la concepción del lugar y a las diferencias socioculturales y antropológicas con respecto a la idea de tiempo¹⁰⁴ y de su homogeneización dada la condición global de algunos procesos¹⁰⁵. Como han sostenido Robertson y White (2004): “actualmente la forma de la globalización se remodela reflexivamente (...) en manera tal de acentuar los proyectos de glocalización como característica constitutiva de la globalización contemporánea” (Robertson y White, 2004: 32). En términos generales, la glocalización se habría plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción (Swyngedouw, 1997; Boisier, 1997).

La vinculación global-local se constituye a partir de una tensión: la desterritorialización se da en paralelo a la reinención del territorio como requisito funcional y como principio político del nuevo orden glocal. Como sostuviera Bauman (2006: 91) “parece haber una afinidad íntima, un condicionamiento mutuo y un fortalecimiento recíproco entre la ‘globalización’ de todos los aspectos de la economía y el renovado énfasis sobre el ‘principio territorial’”. En este mismo sentido, el ensayista alemán Andreas Husseyn ha manifestado que el mundo está

¹⁰³ Como ha sostenido Robertson en una entrevista: “La glocalización es una globalización que se ‘autolimita’: o bien una globalización que para arraigarse considera el factor local y se adapta, más que ignorarlo o aplastarlo. Por otro lado, la globalización produce siempre más resistencia a sí misma -pensemos en los movimientos de contestación difusos en todo el mundo- mientras ayuda a generar la idea de local. Irónicamente y paradójicamente, la propia contestación al desafío global ha producido por todos lados la atención a lo local” (Della Ratta, 2004).

¹⁰⁴ Siguiendo a Beck (1997), se interpreta que: “la multilocalidad o politipicidad, la transnacionalidad de la biografía y la globalización de la propia vida; proporcionan un motivo ulterior para el socavamiento de la soberanía del Estado nacional (...); se disuelve así, la interdependencia entre lugar y comunidad (o sociedad). El acto de cambiar de y de elegir lugar es el padrino de la glocalización de las biografías” (Beck, 1997: 111).

¹⁰⁵ La glocalización es un fenómeno social, colectivo pero a la vez individual, que modifica las relaciones entre el ciudadano y su comunidad, entre la comunidad y sus instituciones, entre *local government* y el *central government*, entre los diferentes mecanismos de inclusión global, nacional o local. Incluso, la glocalización modifica la relación entre ciudadano y contrato social en el sentido *dahrendoffniano* que cada sociedad escribe y rescribe el contrato social de su generación.

glocalizado en múltiples estratos y jerarquías que existen en el intercambio cultural transnacional. (...); por eso la noción 'glocal' que acuña Robertson tiene mucho sentido, porque refiere a la tensión permanente que existe entre lo global y lo local y cómo lo local incorpora y resignifica lo global (Friera, 2006).

En el mismo orden de ideas, ha sostenido el filósofo italiano Giacomo Marramao (2007) que: "El desafío global produce una forma de marginación de los Estados-nacionales que resultan demasiado pequeños para enfrentar los problemas ecológicos, la mundialización económica y tecnológica y los movimientos migratorios. Por otro lado, el Estado-Nación es demasiado grande para dar una respuesta a los desafíos de las políticas locales (...) El concepto 'glocal' sirve para mostrar un cortocircuito entre lo global y lo local. Y cuando se produce un cortocircuito siempre hay un elemento de intermediación que se debilita. El factor de mediación que ha caído es el Estado-Nación soberano. Tenemos la necesidad de imaginar nuevas formas de política en la dirección de lo que llamo un universalismo de la diferencia o cosmopolitismo de la diferencia, de la constitución de entidades políticas macro-regionales como la Unión Europea, el MERCOSUR" (Friera, 2007).

En el contexto anteriormente descrito, coincide la interpretación de Maynard (2003: 4) en el sentido que: "El concepto de glocalización ofrece diferentes vías para conectar macro-escalas con micro-escalas, aspectos de la sociedad mundial". Como sintetiza Robertson (2000): "La necesidad de introducir con firmeza en la teoría social el concepto de glocalización surge de diferentes consideraciones. Gran parte del discurso sobre la globalización ha tendido a asumir que se trata de un proceso superador de lo local, incluyendo aquí a lo local a gran escala (...) como se ha manifestado en los diversos nacionalismos (...) Tal interpretación descuida dos cosas. Primero, que la extensión de lo que se tiene por local se ha construido en gran parte sobre una base que va más allá de lo local (...) o que lo supera (...) En segundo lugar, mientras que se ha prestado en estos asuntos creciente interés a las consideraciones espaciales y se ha dado una mayor atención a los estrechos vínculos entre las dimensiones espaciales y temporales de la vida humana, esas consideraciones apenas han tenido impacto, (...), en el debate acerca de la globalización (...), se ha hecho poco esfuerzo en conectar la discusión en tiempo-espacio con el (...) universalismo-particularismo" (Robertson, 2000: 214-215).

Como resultado de los debates glociales, ha tomado cuerpo la denominada *perspectiva endógena* que persigue cambios en los fundamentos teóricos del

desarrollo¹⁰⁶. La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial poniendo énfasis en los procesos de tipo *bottom up* (desde abajo hacia arriba). El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de los gobiernos locales o regionales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles a partir de una planificación estratégica territorial¹⁰⁷ y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas¹⁰⁸. Para Brenner (1999; 2004), podría decirse que la desnacionalización de la economía y la consiguiente reconfiguración de las jerarquías urbanas no eliminan el rol del Estado como forma de territorialización de capital, sino que lo que produce es una desnacionalización de su estructura, privilegiando los niveles de regulación y de circulación de capital subnacionales y supranacionales.

La creciente importancia de ciudades y regiones como nivel de consolidación de diferentes intereses ha estimulado el estudio de las formas y los mecanismos de articulación territorial, entendida ésta en términos de la estructuración de actores, grupos e instituciones a favor del desarrollo. Este debate ha sido receptado de manera más amplia en los constructos de la gobernanza, en términos más generales, y de la gobernanza urbana¹⁰⁹, en términos más específicos. La gobernanza de los sistemas urbanos bajo la articulación en forma de red, es

¹⁰⁶ Véase: Zumín, L. (1994), "Los estudios urbanos en la última década: entre la dimensión global y la dimensión local", *Documents D'Análisi Geogràfica*, Nro. 24.

¹⁰⁷ Véanse: Healey, P. (1994), *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*, London, MacMillan; Fainstein, S. (2000), "New directions in planning theory", *Urban Affairs Review*, Vol. 35, Nro. 4; Le Gales, P. (2002), *European cities, social conflicts and governance*, Oxford, Blackwell; y, Gaeta, L., Janin, U. y Mazza, L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Roma, Carocci Editore.

¹⁰⁸ Para profundizar sobre este punto, véase: "La gobernanza de la proximidad y planeamiento estratégico territorial" en Farah, P., Granato, L. y Oddone, N. (2010), *El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

¹⁰⁹ Véanse: Jessop, B. (1995), "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", *Economy and Society*, Vol. 24, Nro. 3, London, Routledge; Healey, P. (1995), *Managing cities. The new urban context*, New Jersey, Wiley; Lauria, M. (1996), *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating urban politics in a global economy*, London, Sage; Le Gales, P. (1998), "Regulations and governance in European cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Nro. 3; Stoker, G. y Mossberger, K. (2001), "The evolution of Urban Regime Theory. The challenge of conceptualization", *Urban Affairs Review*, Vol. 36, Nro. 6; Pichierrri, A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino; Jessop, B. (2006), "Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio-Temporal Fixes"; en Castree, N. y Derek, G. (eds.), *David Harvey: A Critical Reader*, Oxford, Blackwell; Grazi, L. (2006), *L'Europa e le Città. La questione urbana nel processo d'integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, Il Mulino; y, Debernardi, L. y Rosso, E. (2007), *Governance e sistemi urbani*, Roma, Carocci Editore.

entendida como una *regulación territorializada* de la que participa el conjunto de la sociedad civil a partir de sus representantes y grupos de interés sociales por lo cual resulta fundamental la generación de diferentes espacios de participación y consulta de los diferentes actores como por ejemplo los denominados presupuestos participativos¹¹⁰. Por su parte, en términos económicos, las autoridades locales actúan crecientemente como *entrepreneurial agents*¹¹¹ orientadas al mejoramiento de las ventajas locales, las capacidades productivas y la generación de cadenas de valor¹¹² en sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos de la economía global¹¹³, a través de distintas estrategias como el marketing territorial¹¹⁴, las alianzas público-privadas¹¹⁵, la acción reticular¹¹⁶, la planificación estratégica¹¹⁷ y la cooperación interinstitucional¹¹⁸.

¹¹⁰ Se desarrolla mediante una serie de reuniones en las que se definen demandas, prioridades, criterios de asignación de fondos y programas de inversiones sobre un porcentaje específico del presupuesto municipal. Conlleva la necesidad de construir mecanismos eficientes de circulación de información y decisiones entre autoridades, técnicos y ciudadanos. Probablemente la experiencia más conocida y perfeccionada a nivel internacional sea la de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, aunque también resultan interesantes las experiencias de Montevideo (Uruguay) y Rosario y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina). En cuanto a diferentes experiencias en el MERCOSUR, véase: Frías, R., Oddone, N. y Quiroga, M. (2015), "Gobierno Abierto: Avances de las ciudades capitales de los Estados Parte del MERCOSUR en el contexto de Mercociudades" y Oddone, N. y Quiroga, M. (2015), "Rosario: de una gestión transparente, colaborativa e inclusiva hacia un Gobierno Abierto", ambos en: Gómez-Álvarez, D. y Sosa López, J. (eds.), *Abriendo brecha: iniciativas de Gobierno Abierto en contextos subnacionales. Jalisco y América Latina en perspectiva comparada*. Guadalajara, Alianza por el Gobierno Abierto y Organización de Estados Americanos (en imprenta).

¹¹¹ Véanse: Harvey, D. (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler, Series B. Human Geography*, Vol. 71, Nro. 1; Leitner, H. (1990), "Cities in the pursuit of economic growth: the local state as entrepreneur", *Political Geography Quarterly*, Vol. 9, Nro. 2; y, Parkinson, M. (1991), "The rise of entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980s", *Ekistics*, Vol. 58, Nro. 350-351.

¹¹² Véase: Padilla Pérez, R. (2013), *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas y GIZ.

¹¹³ Véase: Corò, G. y Micelli, S. (2006), *I nuovi distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività del territorio*, Venezia, Marsilio Editori.

¹¹⁴ Véanse: Morales Dávila, V. (2013), "El place branding de las unidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local", en Zeraoui, Z. (coord.), *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Puebla, Tecnológico de Monterrey y Montiel & Soriano Editores, pp. 235-256; Mazzara, S. (2013), *Il marketing territoriale. Aspetti linguistici e teorici*, Roma, Carocci Editore; y, Ferrari, S. y Adamo, G. (2004), *Eventi, Marketing Territoriale ed Immagine della Città*, Catania, Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università degli Studi di Catania.

¹¹⁵ Véase: Devlin, R. y Moguillansky, G. (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

¹¹⁶ Véanse: Börtzel, T. (1998), "Organising Babylon – On the different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, Nro. 76 y Gomà, R. y Blanco, I. (2002), "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, CLAD.

¹¹⁷ Como sostuvo Dror (1990): "la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de hacer políticas". Dror, Y. (1990), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de

El marketing territorial, también conocido como *place branding*, según algunos autores es una de las estrategias de acción exterior de las entidades subestatales más utilizada para la construcción del desarrollo local (Morales, 2013)¹¹⁹. Desde esta perspectiva, la difusión de la paradiplomacia es uno de los aspectos del proceso de *rescaling*, o sea de una reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico fundada sobre las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). Siguiendo a este autor, el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del papel del Estado, sino más bien la definición por el Estado de una forma nueva “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (Brenner, 2004: 24).

En los territorios de frontera, la paradiplomacia adquiere características particulares (Oddone, 2013). Las fronteras representan un “fuerte acto de imaginación del mundo” (Van Houtum, Kramsch y Zierhofer, 2005: 3) y una separación arbitraria y política de territorios que muchas veces están “naturalmente” unidos; dado que la “territorialidad exclusiva de los confines lineales de los Estados es (y ha siempre sido) solamente una convención” (Cutitta, 2007: 31). Consecuentemente, las comunidades locales de los territorios de frontera han desarrollado frecuentemente un grado de integración mayor con las comunidades vecinas, aún perteneciendo a Estados diferentes, que con los centros políticos y económicos nacionales, respecto de los cuales suelen ocupar una posición más bien marginal. La territorialidad en la frontera se impone como un elemento fundamental para la planificación del desarrollo económico. Las relaciones fronterizas apuntalan el llamado triángulo del crecimiento entre territorios con distintos factores de producción y niveles de complementariedad (Cornago, 2009; 2010) que resulta muy atractivo para el desarrollo de estrategias de *place branding*.

La interacción fronteriza es estimulada principalmente por la proximidad física, que favorece el conocimiento recíproco y el intercambio. Otro vínculo importante radica en las problemáticas compartidas por los territorios como la contaminación

Cultura Económica, p. 39. Véase también: Rovere, M. (2003), “La planificación estratégica y la ciudad como sujeto”, en *Revista La Gran Ciudad*, Nro. 2, Buenos Aires, Fundación Metropolitana.

¹¹⁸ Véase: Dunford M. y Hudson, R. (1996), “Decentralised methods of governance and economic development: lessons from Europe”; en Gorecki, P., *Decentralised government and economic performance*, Belfast, Northern Ireland Economical Council.

¹¹⁹ El proyecto AL-LAS dedicó su Cuaderno para la Internacionalización de las Ciudades Nro. 5 al *place branding* publicado bajo el título *Acción Internacional para una ciudad atractiva*. Ciudad de México, 2015.

ambiental, el declive industrial de algunos sectores o las exigencias de diversificación económica. Un elemento ulterior que favorece el intercambio fronterizo es la diversidad regulatoria y legislativa de las que son objeto los territorios que pueden limitar o auspiciar la articulación y complementariedad: en las zonas de frontera “la intensidad suele ser acentuada por la diversidad contrastante en términos de contexto económico general, mercado de trabajo, régimen fiscal, disponibilidad de bienes de consumo, y hasta por la disponibilidad del suelo edificable” (Dell’Agnese, 2003: 80). “La zona de frontera (...) debe ser considerada como un área de márgenes más bien imprecisos al interior de la cual se manifiestan fenómenos inducidos por la presencia del confín (...). Una región transfronteriza debe su especificidad a la presencia del confín y de la intensidad de los flujos desencadenados por la complementariedad de las realidades territoriales que se ponen en contacto” (Dell’Agnese, 2005: 101).

En la búsqueda de una respuesta y de un marco de referencia para este tipo de procesos espontáneos llevados a cabo por las comunidades locales (asociaciones, empresas, sociedad civil), los gobiernos locales establecen relaciones internacionales con instituciones homólogas más allá de la frontera. Son los gobiernos locales los que se convierten en promotores de las relaciones fronterizas, como una estrategia de potenciación del desarrollo económico y social del propio territorio a través de las interacciones que genera la línea de frontera. En ambos casos, éste relacionamiento de los gobiernos locales a través de sus fronteras puede ser categorizado como *paradiplomacia*, ésta suele comenzar de manera individual, pero, rápidamente, los gobiernos locales buscan construir estrategias colectivas para el desarrollo de un *place branding* con menores costos y un mayor derrame de beneficios.

Patrick Le Galès (1998) sintetiza una serie de preocupaciones al insistir en la complejidad de las nuevas formas de interacción entre los actores de las políticas públicas y un territorio. Se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de un gobierno sin otorgar primacía al Estado. Esto sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Esta cuestión supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la Sociedad civil, el Mercado y las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas (Ruano de la Fuente, 2002).

b.4 Desde la perspectiva de la integración regional

En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales, probablemente la mayor parte de los estudios realizados se puedan enmarcar dentro de esta corriente. Para Fulvio Attinà (2003: 35): “el sistema mundial contemporáneo es el primer sistema internacional que conoce procesos de organización política a nivel macro-sistémico y a nivel micro-sistémico o regional”. Para Aldecoa (2013: 97) están surgiendo “nuevas formas de gobernabilidad multinivel, que revelan el vínculo estructural existente entre el regionalismo subestatal y el nuevo regionalismo internacional”.

La integración económica en el marco de la globalización sería prueba del inicio de un cambio en el Sistema de Westfalia basado en la voluntad y soberanía¹²⁰ estatal rígidas¹²¹, por otro basado en nuevos Estados comerciales o virtuales (Rosecrance, 1986, 1996-1997); en nuevas lealtades y centros de poder como las Regiones (Ohmae, 1997, 2005); con nuevas problemáticas (Zacher, 1992); con distintos niveles de voluntad decisoria que pueden plasmarse en una nueva estructura supranacional superpuesta (Strange, 1993, 1996, 2001) que puede llegar a constituirse en una suerte de neomedievalismo (Marks, 1997; Friedrichs, 2001); y/o con organismos intermedios que se interponen entre los individuos concretos y la abstracta globalidad (Guéhenno, 2000). Aunque el Estado-Nación conserva la primacía ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales¹²²;

¹²⁰ “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república (...) Es preciso ahora poder aclarar lo que significa poder soberano. Digo que este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son más que súbditos. Por tanto, no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan el poder, ya que sólo son sus custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revocarlos. Es éste quien permanece siempre en posesión del poder (...) La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo” (Bodin, obra original de 1576, 1997: 47).

¹²¹ Según Mostov (2008), la soberanía nacional tiene que ver con la jurisdicción del territorio y las fronteras del Estado-nación y el derecho a elaborar leyes, incluyendo el derecho a determinar quién tiene la ciudadanía y quién entra en el país. Este aspecto de la soberanía (dimensión externa) constituye el fundamento que hace posible pertenecer a las organizaciones internacionales y participar en el sistema interestatal. El reconocimiento de la soberanía de un Estado-nación implica reconocer la inviolabilidad de sus fronteras y la autoridad última sobre lo que ocurre dentro de dichas fronteras. Esta noción de soberanía exterior (en tanto que relación con otros Estados e instituciones internacionales) parte de la base del concepto de “fronteras duras” (*hard borders*) (Milani y Ribeiro, 2010).

¹²² Como ha sostenido Susan Strange (1993: 58): “los hilos del Estado se están volviendo perceptiblemente más flojos”.

comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio en el escenario internacional. Algunos autores han hablado de la superación del modelo westfaliano (Berezin, 2003) y otros se han animado a identificar el escenario internacional como *postwestfaliano* (Vigevani y Wanderley, 2004).

Para Rosecrance (1986: 213): “Uno de los hechos más sorprendentes de la evolución histórica durante los últimos doscientos años ha sido la persistente y anacrónica influencia del sistema territorialista westfaliano (...) a pesar de que el Estado territorial ha dejado de retener la soberanía en un sentido práctico. Aquella concepción, en la que cada unidad estatal actuaba como un átomo aislado, autosuficiente y autónomo, ha estado ligada a la historia reciente, pero no es probable que pueda mantenerse durante mucho más tiempo”.

CUADRO 2. COMPARACIÓN ENTRE SOBERANÍA FORMAL Y SOBERANÍA OPERATIVA

SOBERANÍA FORMAL	SOBERANÍA OPERATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía y principio de igualdad legal entre los Estados. • Dimensión exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de perseguir intereses y desglosarlos en la estructura multi-nivel vertical del Estado-nacional. • Dimensión interior.

Fuente: Elaboración propia.

El Estado-Nación ya no monopoliza la actividad de gobierno dado que su soberanía se ha erosionado relativamente hacia lo alto y hacia lo bajo, ha tomado cuerpo en nuevas instituciones y en nuevas políticas públicas alojadas en diferentes niveles decisionales. En general, los niveles de organización y de decisión se han multiplicado y desarrollado en un sentido “horizontal” y bajo la forma de trabajo en “red”, llegando a difundirse la idea de un “Estado red”. En palabras de Castells (1998: 11): “el Estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas. Pero, en último término, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red (...) El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global”.

El pasaje de la pirámide del Estado-Nación a la forma de Estado red comporta un cambio complejo de relación entre el individuo y lo que éste identifica como su “comunidad de pertenencia”, tanto desde lo jurídico como desde lo social, así como también desde lo físico-geográfico.

Inspiradas en la experiencia europea, las teorías iniciales de la integración centraron su interés en las motivaciones que animaban a los Estados nacionales a transitar un proceso de integración regional así como las formas y esquemas que este podía adoptar. El neofuncionalismo permitió ampliar el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos institucionales, dando así relativo reconocimiento a las dinámicas de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al interior de los procesos de integración regional. Al reconocer una multiplicidad de intereses, el neofuncionalismo contribuye con el entendimiento de cómo se posicionan los gobiernos subnacionales en la dinámica de la integración.

Visto que la decisión de participar en un proceso de integración regional recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado nacional, los gobiernos subnacionales pronto concentraron su esfuerzo en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que –en algunos casos- logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen receptados sus intereses y objetivos (Passini y Pasquariello, 2003; Oddone, 2008; Granato y Oddone, 2008; Martín López y Oddone, 2010). Los estudios sobre la vinculación entre la política interna y los procesos de toma de decisiones comunitarios (Bulmer, 1983; Caporaso, 1996) también contribuyeron con la representación de las fuentes domésticas como grupos de interés, cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gobiernos subnacionales; fortaleciendo la atención en el *policy-making*, a partir de sus actores, niveles de autoridad¹²³ y resultados¹²⁴. A consecuencia de estos estudios, el enfoque

¹²³ La capacidad de *governance* no estaría basada en un núcleo fuerte y claramente definido de instituciones colocadas en un territorio, sino a través de procesos y actividades políticas que emanan de la integración entre diversos sujetos y a distintos niveles (Lucarelli y Attinà, 2003).

¹²⁴ Cambio en el nivel de análisis que ocasionó un debate sobre la utilidad de la perspectiva comparada en la disciplinaria de las Relaciones Internacionales, véanse: Caporaso, J. (ed.) (1989), *The elusive state: international and comparative perspectives*, London, Sage; Sbragia, A. (1992), *Europolitics. Institutions and Policy making in the new European community*, Washington, The Brookings Institution; Evans, P. (1993), *Building an integrative approach to international and domestic politics*, en Jacobson, H. y Putnam, R. (eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and*

de la gobernanza¹²⁵ que se impuso al analizar el procesos europeo¹²⁶, se fue rápidamente trasladando a otros procesos de integración con particular énfasis en el MERCOSUR (De Sierra y Bernales Alvarado, 2004; Mendicoa, 2007; Oddone, 2008; Granato y Oddone, 2008; Botto, 2013), en la Comunidad Andina de Naciones (Oliveros, 2002; Meza Monge, 2008; Coletti *et. al.*, 2009, Rhi-Sausi y Oddone, 2009c; Granato y Oddone, 2010) y en el Sistema de la Integración Centroamericana (Zamora, Gernaert y López, 2007; Mejia Herrera, 2008; Caldentey del Pozo y Romero, 2010, Rhi-Sausi *et. al.*, 2011; Caldentey del Pozo, 2013; Murcia, Oddone y Rodríguez Vázquez, 2015). Muchos de estos trabajos discurren sobre el isomorfismo institucional y las posibilidades de adaptación del andamiaje institucional europeo a otros contextos regionales¹²⁷.

La preocupación por la gobernanza profundizó el papel de las instituciones europeas tanto en aspectos del derecho comunitario como en las estructuras políticas (Morata, 2006; Rojo Salgado, 2006) y en las motivaciones de los actores (Nölke, 2006), alentando el desarrollo de perspectivas neoinstitucionalitas como las de Majone (1993), Bulmer (1994) y Sandholtz y Sweet (1998). Bulmer (1993: 351) se preguntaba acerca de: “¿Cuál es la mejor forma de analizar la gobernanza de la Unión Europea? ¿Cuáles son las características de los procesos políticos asociados a las diferentes actividades que desarrolla la Unión Europea? ¿Cuáles son los

domestic politic, Los Ángeles, University of California Press; Simon, H. (1994), “The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics” *West European Politics*, Vol. 17, Nro. 1; Hurrell, A. y Menon, A. (1996), “Politics like any other? Comparative politics, International Relations and the study of European Union”, en *West European Politics*, Vol. 19, Nro. 2; Risse-Kappen, T. (1996), “Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union”, en *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, Nro. 1.

¹²⁵ Entendiendo nuevamente la gobernanza como un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993).

¹²⁶ En el 2000, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, propuso la necesidad de avanzar hacia una mayor transparencia, efectividad, integración, equidad y responsabilidad de la Unión y de mejorar la legitimidad democrática a través de la potenciación del involucramiento y participación de los actores locales y regionales en el *policy-making* comunitario en el *White Paper on Governance*.

¹²⁷ Es posible sostener que el mayor porcentaje de estos estudios forman parte de propuestas de isomorfismo mimético (Di Maggio y Powell, 1983) que surge de situaciones de incertidumbre en los restantes procesos de integración en curso cuando hay una baja comprensión de las tecnologías organizacionales, cuando los objetivos son ambiguos o se enfrentan desafíos cuya problemática es poco clara y compleja, es en este contexto que las instituciones tienden a moldearse siguiendo a otras instituciones o que las propuestas de reforma institucional de inspiran y diseñan miméticamente sobre otras consideradas exitosas. Para una discusión acerca de las consecuencias que tiene la implementación de los procesos como un acto de imitación y/o de isomorfismo de los modelos organizacionales, véase: Hernández Avendaño, L. (2010), “La gestión pública: un análisis desde los Estudios Organizacionales”, *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Nro. 76, Toluca, pp. 103-138.

atributos fundamentales de sus políticas colectivas? ¿O son políticas individuales caracterizadas por la lógica de políticas particulares más allá de la dinámica unificadora de la Unión Europea?”. En un reciente texto, Giandomenico Majone (2013) ha planteado la importancia de la cooperación interestatal -interestados según el autor- para fortalecer los procesos de integración regional toda vez que se diseñan estructuras óptimas de gobierno para cada nivel de integración que se vaya construyendo (Majone, 2013: 292 y ss).

La importancia que este enfoque ha cobrado para el análisis de los sistemas relacionales, particularmente a partir de la gobernanza multinivel, ha justificado su análisis como una perspectiva propia en el estudio de las relaciones internacionales subnacionales.

b.5 Desde la perspectiva de la gobernanza

El enfoque de la gobernanza ha tendido a reforzar la interpretación que los Estados nacionales ya no tienen el monopolio sobre los temas globales sino que los comparten con otros actores creando un sistema relacional más complejo¹²⁸ pero

¹²⁸ “El termino complejidad expresa nuestra turbación y nuestra incapacidad para definir de manera simple y nombrar claramente las cosas del mundo real. Por eso le exigimos al pensamiento que disipe las brumas y las oscuridades de la realidad, ordenándola y revelando las leyes que la gobiernan” (Egaña, 2004: 58). La cuestión central en este caso es cómo encarar el estudio de un fenómeno complejo de un modo simplificador. Pensar lo complejo no elimina lo simple, sino que integra los modos simplificadores de pensar. El pensamiento complejo aspira a constituirse en un conocimiento de base *multidimensional*. Ciurana (2001: 6-7) dice al respecto que: “Debemos gestionar de forma eficiente la complejidad con métodos complejos: interaccionales, globales (no totalizadores), dialógicos, que practiquen el vaivén entre el análisis y la síntesis. Debemos tener sentido de la transdisciplinariedad (...). La complejidad en clave moriniana no es la completitud: es la unión de la simplificación y la complejidad (...). Porque todo fenómeno complejo (...) lo componen elementos interrelacionados. Interrelaciones unas veces lineales y otras no lineales. Unas veces dadas en un mismo plano e otras dadas en planos históricos”. Egaña recuerda que (2004: 60): “Morin enuncia tres principios que pueden ayudarnos a pensar la complejidad. El primero es el principio dialógico, que asocia una doble lógica a dos términos a la vez complementarios y antagonistas, que se asocian para producir asociación y complejidad –por ejemplo, cuerpo/mente. El segundo principio es el de recursividad organizacional, según el cual causas y efectos se unen en una cadena productora y producida, como los individuos productores de la sociedad que los genera. El tercer principio es hologramático, contenido en la mencionada reflexión de Pascal, que todo está en la parte y está en el todo”. El avance de las dinámicas de la integración económica regional complejiza la delimitación de los límites de actuación de los gobiernos subnacionales y genera nuevos ámbitos dialógicos de articulación entre lo local y su entorno regional y global. Necesariamente para construir esta aproximación a la complejidad de nuestro fenómeno de estudio necesitamos contar con las herramientas que nos otorga el enfoque de la Teoría de Sistemas. En este sentido, se sostiene que “el uso del término de complejidad se asocia al estudio de sistemas cuya comprensión requiere de un esfuerzo especial por comprender su integralidad. Esta característica no significa, sin embargo, la

menos rígido y jerárquico. Este sistema crea oportunidades y tensiones entre los diferentes actores intervinientes. El enfoque de la gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados, y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico, entran en escena con más fuerza que antes. Sea que se asuma que esta realidad refleja el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad, o que hay un cambio en los papeles y funciones correspondientes (Aguilar, 2006). La gobernanza, en un sentido amplio, 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” (Bulkeley, 2005: 877). Una gobernanza efectiva requiere establecer un marco ampliamente aceptado que permita institucionalizar la interacción entre grupos interesados, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos, para determinar así la forma en que se llevarán a cabo la toma de decisiones y los acuerdos para el ejercicio del poder (Leeuwis y Van den Ban, 2004; Brenner, 2010). Esta fragmentación de las decisiones e intereses, influenciada por los estudios burocráticos y organizacionales, ha contribuido con el desarrollo de una serie de estudios que fortalecen el papel de la paradiplomacia.

El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones. Desde su ingreso a las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 2000), se lo ha utilizado de múltiples maneras, pero inicialmente “para diferenciar el proceso de gobernanza del de gobierno o de la gobernabilidad, es decir, en relación con aquellas acciones que requieren una legitimación institucional de tipo formal, organizaciones jerárquicas y en presencia del Estado” (Rosenau, 2000: 15). La gobernanza se refiere a la interacción entre el Estado en sus múltiples niveles y la sociedad (local o transnacional) y sus múltiples formas de coordinación para hacer posible una acción pública. Para Benz y Eberlein (1998; 1999), la gobernanza consiste en la dirección y coordinación de actores interdependientes basadas en sistemas diferentes de reglas institucionalizadas. Con la gobernanza se alude así a un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de

imposibilidad de descomponerlos y fragmentarlos con el propósito de hacer posible su conocimiento y comprensión” (Cuervo, 2003: 10).

cooperación, interacción y toma de decisiones entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes público-privadas, locales, nacionales y/o internacionales.

Como han sostenido un grupo de autores daneses: “La transición de una teoría del gobierno a una teoría de la gobernanza implica una visión más procesal de la política y el Estado: la asunción de una estructura jerárquica capaz de generar una visión panóptica de la sociedad, algo implícito que en la perspectiva del gobierno es abandonado. La ‘gobernanza’ (...) desafía las definiciones simples (...), pero indica la aparición de un mundo político más plural, el rol declinante del Estado-Nación y una más compleja serie de problemas sociales. La sociedad es vista como una red de unidades de negociación, la composición de las cuales varía según su posición en la estructura de poder, en un cierto plazo y a través de diferentes temas. Desde la perspectiva del gobierno, la estructura lógica es presupuesta: así, en esta línea de pensamiento, es relativamente posible identificar distinciones y conexiones, implicaciones y derivaciones entre las políticas y los programas. Desde el punto de vista de la ‘gobernanza’ el proceso político debe constantemente negociar lógicas y racionalidades” (Salskov-Iversen, Krause Hansen y Bislev, 1999: 5-6).

Para Fabbrini (2007), siempre restará “el recurso de un concepto, aquel de la gobernanza, que indica que la existencia de una gobernabilidad de los problemas públicos no corresponde exclusivamente a las instituciones dotadas de un poder formal. Aquella gobernabilidad implica la interacción entre instituciones formales (nacionales, regionales y supranacionales) y actores privados, desde redes de expertos hasta grupos de presión. *Governance*, entonces, más que *government*. Aún si la primera no es alternativa de la segunda” (Fabbrini, 2007: 9).

Para Aguilar (2006) 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. El resultado de la gobernanza puede ser la creación o no de instituciones formales, pero lo importante es que la sociedad se sienta conforme con el resultado alcanzado en las diferentes negociaciones; y que mediante procesos participativos, aprenda a gobernarse, pasando de una “rígida” estructura de *government* a una más “flexible” estructura de

governance. Estructura que se ha visto fortalecida a partir de los procesos de descentralización en curso en diferentes países¹²⁹. De esta manera, hay una suerte de relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental hacia otros niveles en una dimensión vertical y otra horizontal, por lo que se habla de gobernanza horizontal¹³⁰ y gobernanza vertical¹³¹. En ambos niveles de gobernanza, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir el concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador Crespo, 2011: 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación así como de estrategias de “aprender haciendo” (*learning by doing*), un catalizador importante de las demandas socioterritoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. En aquellos territorios en donde se cuenta con la presencia de una universidad o centro de investigación y estudios, la articulación universidad-municipio genera un espacio o comunidad de aprendizaje e innovación que permite la creación de nuevos conceptos e instrumentos operativos que propenden a la integración fronteriza. Territorialmente

¹²⁹ El establecimiento de institucionales locales, que provean la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente a la población para abordar la política local y restaurar la economía local (The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies, 2008).

¹³⁰ Para referir la participación social de las comunidades en los procesos de toma de decisiones.

¹³¹ Para entender la articulación de los distintos niveles de gobierno, sus vínculos institucionales hacia arriba y hacia abajo, en el proceso decisional.

se arraiga la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i). Las comunidades de aprendizaje afincadas en los territorios contribuyen también con la diferenciación necesaria entre procesos y proyectos, en donde estos últimos deben ser la variable funcional y dependiente de las dinámicas que se observan en los territorios. La innovación forma parte de un proceso de transformación socio-territorial e institucional en donde la creatividad colectiva, en un contexto general de cierta dispersión de la autoridad política¹³², puede favorecer la generación de respuestas a partir de la creación de estructuras descentralizadas que cuentan con la capacidad de ofrecer soluciones políticas a demandas concretas. Se trata, en todo caso, de una gestión de la innovación a la vez que se favorece una innovación de la gestión.

La innovación local fronteriza, en su interpretación más amplia y actualizada, requiere la coordinación y colaboración estrecha entre las autoridades e instituciones públicas (nacionales y subnacionales), las empresas, la academia y la sociedad civil organizada para la construcción de capacidades de innovación en ambos lados de la frontera. Siguiendo a Aguilar (2006), este cambio es fundamental pues a la sociedad no se le atribúan capacidades para que pudiera hacer aportes relevantes para su propio direccionamiento, para definir sus objetivos y realizarlos, ni mucho menos para autogobernarse, por lo que estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno. La gobernanza es una nueva forma de analizar los problemas “en sociedad”, es decir, se contruye a partir de “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1997: 28); dichas soluciones deben encaminarse a “un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico” (Midgley, 1995). Se trata de un “concepto útil para una mejor comprensión de la realidad” (Hufty, Báscolo y Bazzini, 2006) y, consecuentemente, un concepto para promover la acción de los actores sociales en el cambio de la realidad. Como nuevo modo de gobernar, “la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad

¹³² “La dispersión de la autoridad política es, (...), un fenómeno en expansión. Su evolución, sin embargo, dista mucho de ser lineal o de prestarse netamente a una evaluación positiva o negativa. Junto a la eficiencia, otros principios como la capacidad de innovación o el refuerzo de legitimidad (...), aparecen como catalizadores de la descentralización. Los éxitos o los fracasos de esta tendencia no pueden extraerse de una generalización de la teoría, si no de la adecuación concreta caso por caso de estructuras de descentralización a demandas políticas concretas” (Grau, 2011: 29).

para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público” (Aguilar, 2006: 119).

El enfoque de gobernanza facilitó una ampliación de los contenidos temáticos, de las escalas y los actores, incluidos los gobiernos subnacionales. Los que se inscriben dentro de la perspectiva de gobernanza multinivel entienden, por ejemplo, que la Unión Europea es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subnacional que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales (Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck, 1996; Conzelmann, 1998; Sandholtz y Sweet, 1998; Green Cowles, Caporaso y Risse, 1998; Loughlin, 2001; Hooghe y Marks, 2001; Kohler-Koch, 2002; Ugalde Zubirí, 2005; Nolke, 2006; Beck y Grande, 2006; Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten Niels, 2010; Domínguez Castro, 2011; Strazzari, 2011; Popartan y Solorio, 2012; Majone, 2013).

Tres supuestos podrían sintetizar la operatoria de la gobernanza europea: 1) la competencia en la toma de decisiones es compartida por los actores de los tres niveles; 2) los actores y lugares de la toma de decisiones no están ordenados jerárquicamente y 3) los procedimientos son por consenso (no necesariamente mayoritarios ni por unanimidad) y por ende requieren de un proceso de negociación continua y amplia (Kaiser, 2005).

Debido a su estructura policéntrica la gobernanza europea no puede ser resultado de decisiones autoritativas sino de acuerdos consensuados. La UE ha sido analizada como un sistema de negociación orientado hacia la solución de problemas, un sistema de gobernanza reticular (*network governance*) que coordina una multiplicidad de actores -públicos y privados- y aproxima intereses diversos que logran sintetizarse en estrategias de tipo cooperativas. La gobernanza reticular fue desarrollada como un modelo de intermediación de grupos de interés en la política doméstica o comunitaria. “La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997: 52); y los gobiernos subnacionales constituyen los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional del proceso de integración regional (véase cuadro 3).

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE ACTIVACIÓN DE UNA RED

ACTIVACIÓN <i>(Gomá y Blanco, 2002)</i>	CARACTERÍSTICAS <i>(Börtzel, 1998)</i>	BENEFICIOS <i>(Di Paolo, 2009)</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento sobre la base de las necesidades, interdependencias mutuas y el fortalecimiento de las posiciones nodales. - Fortalecer la densidad relacional es generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la propia interacción, explorando la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación a los efectos de reducir los conflictos y las incertidumbres. - Promover la intermediación para vigorizar las capacidades de encuentro de los denominadores comunes entre los actores que puedan canalizarse en acciones concretas a partir de la generación de confianza, la facilitación del diálogo y la construcción del consenso. 	<ul style="list-style-type: none"> - La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopólica dado que se cuenta con una estructura multi-nodal y relacional tanto de procesos como de resultados. - La interdependencia no sólo es entendida como pluralismo de actores sino también como dependencias mutuas entre los actores en el momento de resolver problemas. - Persiguen objetivos, establecen recursos y consiguen resultados. - Es necesaria una cierta institucionalización dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización. 	<ul style="list-style-type: none"> - La formulación e implementación de políticas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores - Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva. - La participación interactiva y simétrica supone una amplia y democrática variedad de intereses. - Incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos en términos de eficiencia y eficacia. - Reducen los costos de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas al promover una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información. - Reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Börtzel (1998), Gomá y Blanco (2002) y Di Paolo (2009).

El *policy making* comunitario se mueve desde las negociaciones nacionales entre actores dotados de responsabilidad territorial dada, hacia negociaciones en arenas transnacionales (Morata, 2004). Es a partir de la constatación que los sistemas políticos nacionales son penetrados por la dinámica supranacional europeísta que se introdujo el concepto de *europeización* de las políticas públicas.

La europeización es un proceso complejo que puede obrar tanto sobre la estructura política doméstica de los Estados como sobre las orientaciones de las políticas públicas a partir del establecimiento de presiones de adaptación (por ejemplo, las directivas comunitarias en el caso europeo), el cambio de incentivos para los actores domésticos o por medio de la difusión de ideas y procesos de aprendizaje del tipo “saber hacer”.

El concepto de europeización como penetración de las políticas domésticas y de alineamiento de las escalas *ad intra* a esquemas transnacionales o comunitarios pueden ser transferida a otros procesos de integración regionales. Considerando la propuesta de Sergio Fabbrini (2003) sobre “europeización de las políticas públicas”, resulta interesante debatir la posibilidad de replicar este concepto en la realidad del MERCOSUR u otros bloques regionales¹³³. La primera cuestión que se debe despejar es aquella que entiende que sólo se puede producir *europeización* o *mercurización* de las políticas públicas, si y sólo si nos encontramos en un proceso

¹³³ “El proceso de política europeo, en este sentido, es una relación recíproca, o juego a dos niveles, entre negociaciones políticas en el nivel doméstico y el europeo. En el nivel doméstico los actores domésticos presionan a los ejecutivos nacionales para conseguir políticas en el nivel europeo favorables a sus intereses. En el nivel europeo, los gobiernos de los Estados presionan por políticas europeas que satisfagan presiones domésticas, aunque minimizando sus consecuencias adversas en el nivel doméstico. Una estrategia efectiva de maximización de beneficios y minimización de costos de políticas europeas es exportar políticas nacionales en el nivel europeo (*up-loading*), ya que esto permite reducir la necesidad de adaptación legal y administrativa incorporando políticas europeas en la estructura política nacional y, además, puede permitir a los gobiernos nacionales dirigir a nivel europeo los problemas que les preocupan a sus electores y que no pueden ser tratados efectivamente en el nivel doméstico. Entendiendo que el sistema político europeo produce decisiones e impactos (cambios y ajustes) sobre las políticas domésticas así como en los estilos de regulación dominante y las estructuras de ciertos sectores de política de los Estados, el interés teórico de este enfoque se centra en la conexión entre integración europea y las políticas domésticas, es decir, en los conceptos de europeización de los Estados y la europeización de políticas e instituciones domésticas. Este tipo de análisis requiere de cierta sofisticación ya que se debe encontrar un modelo de impacto de la integración europea sobre las políticas domésticas sabiendo que, al mismo tiempo, estas son el mayor factor explicativo del cambio de la política de la Unión Europea. La europeización también se entiende como un asunto de reciprocidad, donde la atribución de impacto doméstico no siempre es fácil, ya que los límites entre causa y efecto y variables dependientes e independientes son siempre difusos” (Carimán, 2007: 10-11).

de integración con las características del derecho comunitario¹³⁴. Quizás los sistemas intergubernamentales hacen más difícil una mercurización de las políticas públicas, pero no la hacen imposible. En este sentido, los países miembros del MERCOSUR se caracterizan por un bajo nivel de mercurización de las políticas públicas dada su baja/media proyección legislativa en consonancia con los parámetros del MERCOSUR y la relativamente escasa consideración de algunas políticas emanadas de los órganos del bloque regional dado la necesaria transposición de la norma dentro de los plexos internos¹³⁵.

Las modificaciones en términos de actores, competencias, escalas, agendas y funciones en el marco de procesos cooperativos propuestas por la gobernanza ocupan un lugar central en las reflexiones teóricas vinculadas a los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia y la cooperación transfronteriza (véase cuadro 4). “La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales” (Morata, 2011: 37).

¹³⁴ Si bien la influencia del contexto supranacional sobre la política doméstica es una *parte integral del policy making doméstico* y no una presión externa, para Morata (2004) la europeización se da cuando las instituciones supranacionales dejan de ser esa variable dependiente y la política doméstica pasa a asumir ese papel. Desde nuestra perspectiva, no es necesario hablar de instituciones supranacionales y de derecho comunitario para hablar de la europeización o mercurización de una política, si bien es cierta la importancia que tiene el derecho comunitario al crear deberes y obligaciones para los ciudadanos de los países miembros por medio del denominado “efecto directo”. Como ejemplo de la ausencia de marcos supranacionales, baste pensar la europeización de las políticas públicas acaecida en aquellos países europeos que no son miembros de la Unión Europea (tales son los casos de Suiza y Noruega), o en aquellos países que para entrar a la Unión Europea debían europeizar sus políticas (los recientemente incorporados países de Europa del Este), o bien una *naftización* de las políticas públicas de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), constituyendo éste poco más que una zona de libre comercio.

¹³⁵ En anteriores trabajos se ha destacado el papel que la Red de Mercociudades, como articuladora de las unidades locales del MERCOSUR y a través de su trabajo en las distintas unidades temáticas, puede cumplir en materia de mercurización de las políticas públicas de las ciudades o poderes locales y a partir de un proceso de tipo *bottom up*, elevando desde lo local a lo nacional el nivel de mercurización. La necesidad de mercurizar las políticas públicas de nuestros países a los efectos de generar una gobernanza multinivel es una cuestión clave en términos de identificación de la ciudadanía con las diferentes políticas públicas (Oddone y Granato, 2010).

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Nueva territorialidad que tendrá sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional. Nueva territorialidad que encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales y sus aportes a los sistemas de gobernanza.

La formulación e implementación de las políticas públicas implican cada vez más diferentes agencias y niveles de gobierno y múltiples interacciones entre las autoridades públicas y las organizaciones privadas. La diferenciación funcional y territorial ha producido sistemas de decisión en los que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas se ha desagregado en una colección de subsistemas que son limitados en tareas, competencias y recursos, y en los que los participantes relativamente independientes poseen diferentes pedazos de información, representan diferentes intereses y siguen cursos de acción separados y potencialmente contrapuesto (Aguilar, 2010).

De esta manera, los actores subnacionales pueden contribuir en la definición de una agenda de gobernanza y desarrollo fronterizo en el marco de los procesos de integración regional. La integración fronteriza potenciada a partir de los respectivos procesos nacionales de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que persigue una combinación equilibrada de políticas y estrategias de gobernanza en sus dimensiones vertical y horizontal.

En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales y particularmente locales, cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Resulta fundamental para el mantenimiento de las estructuras de gobernanza el desarrollo de capacidades entendidas como recursos técnicos y financieros pues, como demuestra la experiencia de procesos isomórficos, la mutación, imitación o modificación no garantiza la permanencia de las estructuras más exitosas. Es posible entrar en procesos de imitación continua, altamente costosos, que no logran sostenerse en el tiempo por falta de arraigo de las capacidades locales.

En términos del desarrollo de capacidades, en aquellos casos en los que los gobiernos subnacionales pudieron contar con recursos humanos y de conocimiento apto y propicio para una buena gestión pública, el isomorfismo o imitación originaria ha ido evolucionando paulatinamente hacia arreglos institucionales estables, permanentes y con mayores facultades¹³⁶. En los casos donde los recursos referidos no han estado disponibles, o se han usado sobre bases temporales limitadas (una generación de políticos, un grupo partidista, etcétera), el resultado ha sido la aparición de fenómenos de *decoupling*, es decir, situaciones en las que las organizaciones muestran dos tipos de comportamiento y desempeño; uno que pretende ajustarse a los objetivos y características de la innovación o imitación adoptada, y otro que mantiene vigentes los criterios y valores de la etapa previa (Ramíó y Salvador, 2005; Sosa López, 2014).

¹³⁶ Para Ricardo Uvalle (2011: 8) “Si los arreglos institucionales son las reglas del juego que han de generar certidumbre para el mejor desarrollo de la gobernanza, se deben satisfacer los siguientes aspectos: 1) asociar legalidad y legitimidad de origen para acrecentar el reconocimiento a las autoridades electas; 2) definir reglas de compromiso y actuación entre los políticos y los cuadros administrativos para asegurar la profesionalización del servicio público; 3) definir y aplicar indicadores de gestión respecto a los recursos públicos asignados a obras y servicios públicos; 4) que los procesos de simplificación administrativa y mejora reguladora acerquen la sociedad a las oficinas del gobierno; 5) redefinir las actividades del Estado para institucionalizar la coproducción de la sociedad en los asuntos públicos; 6) convocar a los actores políticos y económicos para afinar la integración de las metas colectivas; 7) vigorizar la eficacia de la transparencia y la rendición de cuentas para evitar que el patrimonialismo y la ineficiencia dañen la economía pública; 8) fortalecer la consulta ciudadana, así como el referéndum y el plebiscito como formas de incorporar las preferencias y las decisiones de los ciudadanos en la agenda de los asuntos colectivos; 9) que la implementación de las políticas públicas permita aumentar el dinamismo de los grupos de la sociedad para asumir compromisos y responsabilidades públicas; y 10) incentivar la participación de organismos solidarios para que apoyen a grupos vulnerables, a fin de que se incorporen a la vida productiva”.

CUADRO 4. GOBERNANZA: ENFOQUES QUE HAN IMPACTADO SOBRE EL CONCEPTO Y LA ACCIÓN DE LA PARADIPLOMACIA

GOBERNANZA				
Interpretación	<i>Como una nueva forma de analizar los problemas sociales y gobernar</i>	<i>Como una relocalización del poder con múltiples actores que interactúan en negociaciones y tomas de decisión</i>	<i>Como estímulo a la adquisición de capacidades paradiplomáticas</i>	<i>Como una nueva forma de entender la territorialidad.</i>
Autores	Midgley (1995); Thoenig (1997); Benz y Eberlein (1998; 1999); Rosenau (2000); Hufty, Báscolo y Bazzini (2006); Fabbrini (2007)	Marks (1993); Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck (1996); Rhodes (1997); Börtzel (1998); Conzelmann (1998); Green Cowles, Caporaso y Risse, (1998); Le Galès (1998); Sandholtz y Sweet (1998); Salskov-Iversen, Krause Hansen y Bislev (1999); Loughlin (2001); Hooghe y Marks (2001); Gomá y Blanco (2002); Jessop (2002); Kohler-Koch (2002); Ruano de la Fuente (2002); Fabbrini (2003); Leeuwis y Van den Ban (2004); Morata (2004); Schmitter (2004); Bulkeley (2005); Kaiser (2005); Ugalde	Duchacek (1986); Soldatos (1990); Cheng y Kwang, (1997); Sadler, (1999); Scott <i>et al.</i> (1997); Keating y Aldecoa (2001); Hocking (2001); Cornago (2001); Perkmann y Sum (2002); Breslin y Hook (2002); Scott (2002); Blatter, (2003); Paul (2003); Blatter (2004); Godínez y Romero (2004); Vigevani y Wanderley (2004); Wong (2005); Crieckemans (2008); Oddone (2008); Zeraoui (2009); Kinkard (2009); Schiavon (2010); Maira (2010); Rhi-Sausi y Oddone (2012); Zeraoui (2013); Oddone y Rodríguez Vázquez (2014); Oddone y Rodríguez Vázquez	Jessop (2002); Jessop (2004); Swyngedouw (2004); Uitermark (2005); Ramió y Salvador (2005); Aguilar (2010); Grau (2011); Rhi-Sausi <i>et al.</i> (2011); Sosa López (2014)

		Zubirí (2005); Aguilar (2006); Beck y Grande (2006); Morata (2006); Nölke (2006); Rojo Salgado (2006); Brenner (2010); Oddone y Granato (2010); Schaap, Geurtz, De Graaf y Karsten Niels (2010); Domínguez Castro (2011); Morata (2011); Salvador Crespo (2011); Strazzari, (2011); Popartan y Solorio (2012); Rhi- Sausi y Oddone (2012); Aldecoa (2013); Majone (2013).	(2015) y Wong (2015).	
--	--	---	--------------------------	--

Nota: Las interpretaciones de la gobernanza presentadas en este cuadro no constituyen opciones excluyentes. Se trata de un entendimiento del autor de acuerdo con la lectura de las diferentes fuentes que puede coincidir o no con las perspectivas propias de cada uno de los autores.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, los sistemas de gobernanza multinivel entendidos en términos fronterizos constituyen una plataforma para la toma de decisiones vinculantes que involucran una multiplicidad de actores públicos y privados independientes (e interdependientes) alojados en diferentes escalas territoriales en un proceso continuo de negociación, deliberación e implementación de estrategias compartidas. Esto tiende a modificar las competencias exclusivas rígidas o una jerarquía inamovible de autoridad política (Schmitter, 2004).

En el marco de la sistematización realizada, se destaca que en la tesis se priorizarán las perspectivas de la integración regional y de la gobernanza para analizar la paradiplomacia transfronteriza en el MERCOSUR. Ambos aportes analíticos constituyen la base de esta tesis dada su alta complementariedad para potenciar los ejercicios y prácticas de la cooperación transfronteriza.

c. Obstáculos legales para la paradiplomacia

El camino emprendido por las unidades subnacionales para su internacionalización no está exento de obstáculos y dificultades. La cooperación requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer demandas, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes sino que además se necesita concretar objetivos mutuamente beneficiosos y realizables en el corto–mediano plazo.

Bajo esta realidad los gobiernos subnacionales se han enfrentado a un juego *putniano* de doble nivel, constituido por la interrelación entre la política nacional y la política exterior, y la política local en ambos lados de la frontera dando lugar a una dinámica de negociación y búsqueda de consenso en el nivel local/nacional e internacional conjuntamente.

El *cuasi* inexistente desarrollo en el nivel municipal de departamentos de cooperación internacional, la carencia de recursos, la falta de capacitación del personal (ya que hasta ahora los administradores locales no ejecutaban tareas vinculadas a las relaciones internacionales), y la falta de conciencia respecto a la importancia de las relaciones internacionales entre las nuevas funciones del municipio, conforman una serie de dificultades que toca atravesar a la diplomacia de las ciudades. Este interés creciente de los municipios por la cooperación internacional hace necesario el fortalecimiento de sus capacidades proyectuales, el *savoir faire* de la cooperación, con lo cual es conveniente desarrollar, desde la academia, estrategias innovadoras de *learning by doing* que les permitan ir adquiriendo dichas capacidades a medida que van avanzando con distintos proyectos, que implican metodologías y técnicas complejas como el marco lógico u otras, hasta llegar a obtener el financiamiento para programas específicos más amplios.

Asimismo, en el nivel nacional todavía existe una gran reticencia por parte de las viejas estructuras de dar paso a las nuevas propuestas internacionalizadoras. La “vieja estructura” no toma en cuenta el surgimiento de un nuevo espacio destinado a los municipios tendientes a optimizar su margen de acción y de toma de decisión para la satisfacción de las necesidades locales y menos aún en materia de paradiplomacia transfronteriza. En el nivel internacional, las *organizaciones de ciudades o de gobiernos locales* encuentran amplias dificultades para ser

reconocidas y aceptadas como sujeto de Derecho Internacional Público¹³⁷, toda vez que las únicas organizaciones que poseen personalidad jurídica internacional son las conformadas por los Estados-Nación (también llamadas gubernamentales). La importancia del debate actual suscitado por el posible reconocimiento internacional de los acuerdos y organizaciones firmados por las ciudades, queda manifiesta a partir que es una “cuestión bastante actual discutida en el Derecho Internacional, (...), consistente en la posibilidad que los entes no centrales celebren tratados y actos internacionales, en particular, estados parte o municipios de un Estado federal. La doctrina más tradicional entiende que a excepción de las organizaciones internacionales, apenas los Estados soberanos, a razón de su cualidad de sujeto de Derecho de Gentes, poseen capacidad para celebrar tratados, típica manifestación de voluntad de su personalidad jurídica internacional. Algunas constituciones de Estados federados excluyen totalmente cualquier posibilidad de celebración de actos internacionales por parte de los entes federados. Otras reconocen expresamente el *jus tractuum* de las entidades subestatales” (Castelo Branco, 2007: 51).

En el caso del MERCOSUR, los sistemas federales de Argentina, Brasil y Venezuela presentan importantes diferencias en el reconocimiento de los actos internacionales firmados por las unidades subestatales. En tanto que Argentina¹³⁸ y Brasil¹³⁹ favorecerían la actuación de los gobiernos subnacionales (Brasil con un procedimiento más rígido de previa aprobación por el Senado Federal); Venezuela no reconocería ciertos márgenes de actuación internacional para sus unidades subestatales¹⁴⁰.

Como ha sostenido Romero (2004: 30): “lo cierto es que la dinámica generada por la actividad internacional de los gobiernos no centrales induce a una reflexión

¹³⁷Determinar el ámbito de vigencia de un ordenamiento jurídico obliga a previamente saber cuáles son los entes que tienen capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. En este sentido, es necesario entonces determinar los “sujetos” o “personas” a las cuales el ordenamiento otorga capacidad jurídica. Ser “persona” en el Derecho Internacional Público, es tener aptitud para estar y actuar en la instancia internacional (Granato y Oddone, 2005: 136 y ss).

¹³⁸ Artículo 124: Las provincias (...) podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional. Cfr. Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

¹³⁹ Artículo 52: Compete exclusivamente al Senado Federal: (...) V- Autorizar operaciones externas de naturaleza financiera, de intereses de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Territorios y de los Municipios. Cfr. Constitución Nacional de la República Federativa del Brasil, 1988.

¹⁴⁰ Artículo 236: Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) IV- Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales. Cfr. Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

sobre sus límites y posibilidades. Las restricciones más comúnmente invocadas son de naturaleza jurídica y atañen tanto al hecho que los gobiernos subestatales no son reconocidos como miembros plenos de derecho internacional (aunque actúen en él)”. Lo cierto es que los Estados nacionales pueden reconocer jurídicamente a las unidades subnacionales su capacidad para llevar a cabo relaciones con el exterior en el campo de las *low politics* o bien ser tolerantes de sus prácticas transnacionales en temas relacionados con la cooperación económica, técnica, cultural, educativa o tecnológica, entre otras cuestiones (Ponce, 2011; Zeraoui, 2013) dándose una situación en la cual se observa “una creciente autonomía en el plano internacional de las unidades subnacionales sin que sea necesario poner en duda la legalidad constitucional de esas autonomías” (Kugelmas y Branco, 2005: 179).

Por último, en materia específica de cooperación transfronteriza, D’Ignazzio y Russo (2014), han reconocido que si bien “los sujetos territoriales fronterizos tienen un mayor grado de adaptación a los procesos de cambio (...), teniendo en cuenta que nacen como ‘sujetos conflictivos’ -deben superar las reservas puestas por el Estado de pertenencia- y parecen tener una cierta tendencia a coexistir e interaccionar con otras categorías de actores internacionales y organizaciones transnacionales, es interesante ver cómo dichos sujetos territoriales pueden cambiar y reestructurar la ‘geografía constitucional’ de los Estados según esquemas más cercanos a los de la gobernanza multinivel” (D’Ignazzio y Russo, 2014: 3).

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA

a. La inspiración de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada ha sido considerada la llave de acceso de los gobiernos subnacionales al sistema internacional. Surgida en el marco de los Acuerdos de Lomé IV, fue reconocida como una extensión del enfoque de micro-proyectos. La cooperación descentralizada ha sido definida por la Comisión Europea (1992) como: “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular

sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”¹⁴¹. Años más tarde, la Comisión Europea (2008), sostendría que: “la cooperación descentralizada ha emergido como una nueva dimensión de gran importancia en la cooperación al desarrollo, que ha pasado a ser más completa y profesionalizada, se apoya en redes institucionalizadas (...) utilizando para ello una gran variedad de herramientas (...) y con un crecimiento exponencial en asignaciones económicas”. En síntesis, se trata de “la capitalización y maximización de la experiencia de las autoridades locales como socios en política de desarrollo”¹⁴².

En un proceso de cooperación descentralizada no participan las administraciones centrales de los Estados sino los niveles de administración y gobiernos considerados de menor grado pero con la suficiente autonomía para la toma de decisiones en la materia objeto de la cooperación. La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales a través de la constitución de alianzas o partenariados territoriales, mejorándose así las competencias técnicas y de gestión municipal y estimulándose la promoción de una ciudadanía transnacional activa. Esto permite una mayor “gobernanza de y en proceso” toda vez que se favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio translocal o transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo (Oddone *et. al.*, 2012).

“La cooperación descentralizada local es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de las autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo. (...), la cooperación descentralizada local se sienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, intereses mutuos y alianzas, y tiende cada vez más a las iniciativas que agregan valores reunidos en las actividades, basada en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencias de los gobiernos locales” (Batista, Jacobsen y Evangelista, 2008: 39).

¹⁴¹ Véase: Comisión Europea (1992), *Cooperación Descentralizada: Objetivos y Métodos*, D. G. VIII, Bruselas.

¹⁴² Véase: Comisión Europea (2008), *Comunicación de la CE - “Autoridades locales: agentes de desarrollo”*, Bruselas.

De los elementos presentes en el estudio realizado por Batista, Jakobsen y Evangelista (2008) resultan de particular interés:

- 1.- El tiempo de inicio de las actividades de cooperación descentralizada no es superior a dos décadas, concentrándose a lo largo de los últimos ocho años.
- 2.- Las actividades que dan inicio a este tipo de actuación están altamente asociadas a la participación en redes de ciudades.
- 3.- En relación a la estructura administrativa-institucional local, en la mayoría de los casos se observa un área específica en la materia vinculada al gabinete del Intendente, Alcalde o Presidente Municipal.
- 4.- Los beneficios indicados a partir de la cooperación descentralizada fueron fortalecimiento institucional y técnico con transferencia de *best practices*, financiamiento de proyectos, mayor desarrollo socio-económico municipal, una mayor inserción de la ciudad en el escenario internacional.
- 5.- En materia de perspectivas, se necesita un mayor reconocimiento de la importancia del papel desempeñado por las redes internacionales de ciudades, en especial las que articulan los gobiernos locales en la perspectiva de la integración política y económica.

La cooperación descentralizada ha sido un elemento clave para potenciar la identificación y complementariedad de intereses comunes a los efectos de diseñar acciones en red para el desarrollo local; entendiendo las redes como sistemas de relaciones y de flujos información que facilitan la creación de sinergias en pos de un proyecto común. El formato jerárquico y piramidal de trabajo es reemplazado por un modelo de interdependencia y complementariedad entre las unidades miembros. La experiencia de trabajo horizontal, permite identificar intereses y problemas compartidos así como el trazado de líneas estratégicas de acción. La naturaleza multi-céntrica de las redes favorece la participación y acción de los diferentes nodos. Una estructura en forma de red estimula el *lobbying* frente a terceras estructuras, la transmisión de información y el intercambio de experiencias así como la inserción en espacios de actuaciones institucionales superiores *vis-à-vis* se produce la consolidación de los territorios de origen.

La cooperación descentralizada estimula la participación de los gobiernos subestatales en el campo de las relaciones internacionales. Refuerza la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta en un proceso de recursividad organizacional. Al reafirmar lo local a través de su internacionalización, se consolida la acción de los gobiernos no centrales en el concierto nacional y fortalece en diversos grados su capacidad negociadora frente a los niveles mayores de gobierno.

En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y territorios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos” (Coronel, 2005: 33). En el Cuadro 5 se presentan los tipos de cooperación internacional según sus actores intervinientes.

CUADRO 5. TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN ACTORES INTERVINIENTES

Cooperación Internacional: Acciones llevadas a cabo por Estados nacionales, Organizaciones Internacionales, actores subnacionales, u ONG's de un país, con actores similares de otros Estados.	Centralizada Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados nacionales u Organizaciones Internacionales.	Bilateral Llevada a cabo entre dos Estados Nación.	Vertical o Norte-Sur Donante desarrollado - receptor no desarrollado.
			Horizontal o Sur-Sur Donante y Receptor no desarrollados.
		Triangular Dos estados se unen para cooperar con un tercero.	
		Multilateral Donante: organización internacional oficial.	
	Descentralizada Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.	Oficial o Pública Realizada por entidades públicas subnacionales.	Directa: Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países.
		No Oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro.	Indirecta: En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.

Fuente: Elaboración propia.

Los motivos para cooperar por parte de los gobiernos subnacionales son variados, entre ellos se destacan: intercambio y aprendizaje sobre la gestión de los

servicios básicos; elaboración y ejecución de políticas locales; promoción de la ciudad (económica, turística, etc.); proyección política y estratégica de la ciudad (situarse en el “mapa internacional”); solidaridad política (movimientos políticos en el gobierno, etc.); desarrollo de nuevas intervenciones urbanas. La agenda de contenidos de la cooperación descentralizada se ha venido ampliando en los últimos años y ha empezado a fijarse en la colaboración económica, particularmente en las relaciones comerciales y en la inversión productiva entre las unidades subnacionales de los países en desarrollo para fortalecer las cadenas de valor translocales o transfronterizas (Rhi-Sausi, 2008).

Las modalidades de cooperación descentralizada varían según el fin perseguido, inicialmente la cooperación descentralizada imitaba un sistema clásico de cooperación internacional con la lógica Norte-Sur, unidireccional, centrado principalmente en la transferencia de recursos económicos, pero esta situación empezó a cambiar concentrándose en el fortalecimiento institucional y creación de capacidades y coexistiendo con relaciones más horizontales y de tipo Sur-Sur y Triangular.

La agenda pasó de centrarse en la ayuda económica con el objetivo de la lucha contra la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población más desfavorecida a enfocarse cada vez más en el apoyo técnico e institucional para políticas públicas locales, planificación estratégica, instrumentos de diagnóstico y gestión transversal e intersectorial, diseño, implementación y evaluación de políticas sectoriales, financiamiento local o fórmulas para dar sostenibilidad a las políticas públicas emprendidas. “El refuerzo de la gobernabilidad democrática a escala local es un nuevo ámbito de trabajo y de intercambio entre ciudades y regiones. Se trata de fortalecer el espacio público y el acceso y defensa de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, así como acercarse a una mayor cohesión social local y a sociedades más incluyentes” (Proyecto AL-LAS, 2014: 26).

El interés despertado por la cooperación descentralizada ha generado una serie de declaraciones, documentos e instrumentos internacionales que en los últimos años se han desarrollado y que han dado lugar a una reorientación de conceptos, enfoques y políticas que inspiran la cooperación, así como una revisión de los instrumentos técnicos y de gestión que se emplean para conseguir una cooperación más eficaz dentro de la “nueva arquitectura de la cooperación” (Gómez-Galán y Cámara López, 2009: 25). Los acuerdos más representativos son la

Declaración de París (2005), el Plan de Acción de Accra (2008) y el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda conocido como Foro de Busan (2011). Los principales puntos de estos acuerdos se centraron en mejorar el impacto de la ayuda a través de la apropiación, alineación y armonización; llevar a cabo una gestión por resultados; reducir la fragmentación de la ayuda profundizando en la complementariedad y concertación entre actores a través de asociaciones locales y redes; trabajar por una cultura de la evaluación y profesionalización de la cooperación descentralizada a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales; diseñar indicadores para demostrar la eficiencia e impacto de los proyectos o programas implementados. En el Foro de Busan (2011) hubo un giro hacia una cooperación para el desarrollo efectivo, centrándose en resultados sostenibles, mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas, fortalecimiento de la responsabilidad mutua, así como la mejora de la previsibilidad.

b. La cooperación transfronteriza: ¿de dónde partimos y a dónde llegamos?

Pensar la frontera implica reflexionar sobre un espacio geográfico que no deja de ofrecer paradojas. “Es un marco que limita y separa y que apunta sentidos socializados de reconocimiento” (Pesavento, 2006: 10). Un espacio que marca la división política entre Estados diferentes pero que también constituye una matriz cultural, económica, histórica y social común. La frontera contiene posibilidades de conflictos pero también de cooperación y constituye un territorio donde muchas veces las necesidades locales son soslayadas por las necesidades nacionales. En síntesis, “cada frontera ofrece un escenario donde no dejan de combinarse desafíos y oportunidades, y donde se genera un doble proceso cultural con la permanencia de determinados componentes tradicionales de la cultura de origen y la incorporación de elementos y modos de vida del otro, en un proceso que es caracterizado en la actualidad de transnacional” (Fantin, 2008: 2). Por ello, las fronteras son un espacio territorial ideal para el desarrollo de diferentes esquemas de cooperación subnacional con miras a consolidar la integración regional. Cada escenario fronterizo es único por naturaleza como únicas son las fronteras que lo conforman, sin desmedro de ello suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el

espacio o territorio fronterizo¹⁴³, como por ejemplo para las ciudades gemelas¹⁴⁴. Se recuerda que en esta tesis se ha optado por utilizar el vocablo cooperación cuando se trata de una colaboración entre unidades subnacionales y de integración cuando se trata de una colaboración institucionalizada entre Estados nacionales.

“Las fronteras se presentan en el imaginario social como un límite. Esta visión tiene una marcada orientación geopolítica que entiende las fronteras como un límite burocrático-administrativo entre municipios, regiones (...) o entre los mismos Estados nacionales. Pero estas son las fronteras inmediatas (...), materiales. Las fronteras aparecen (...) en el imaginario y en los tratados como algo naturalizado, como una categoría auto-explicativa, como un dato de la historia. Pero las fronteras son más que todo eso” (Bica de Mélo, 1997: 68-69).

“La frontera como envoltura espacial del Estado-Nación, es decir, de un espacio sometido a un mismo poder y habitado por un modo homogéneo de vida social, supone tres eventos históricos: la existencia del Estado, la creación de la nación y la capacidad técnica de abrir y cerrar la frontera (...) Hacer frontera es hacer frente al adversario (esto sólo es posible cuando los adversarios internos han sido sometidos), y para eso fue necesaria la creación de un dispositivo lineal suficientemente eficaz en tiempos de guerra y suficientemente útil en tiempos de paz” (Zúñiga, 1993: 140). Mattos (2011) parafraseando al geógrafo Otto Maull resalta que las fronteras tienen como finalidad principal “distinguir lo mío de lo tuyo;

¹⁴³ Tito Carlos Machado do Oliveira (2015) recientemente ha realizado un nuevo esfuerzo teórico por construir una tipología que pueda caracterizar a las relaciones fronterizas. Al respecto, véase: Machado de Oliveira, T. C. (2015), “Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças”, *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, Vol. 11, Nro. 15, pp. 233-256.

¹⁴⁴ La zona de frontera es un espacio dinámico “compuesto por diferencias producto del límite internacional, y por los flujos y las interacciones transfronterizas, cuya territorialización más evolucionada son las ciudades gemelas” (Machado, 2005: 21). Las ciudades gemelas son espacios localizados en la franja fronteriza con dinámicas sociales propias, generalmente ligadas a redes o foros de articulación regional o internacional que, de modo general, amplían su capacidad institucional y de relacionamiento con otros actores. La fusión de estas ciudades en una única área urbana, localizada en un “espacio línea-límite”, situada en un área de frontera común, determina fuertemente sus características e interacciones. La relación entre las ciudades gemelas es un escenario real y común en la frontera y, por tanto, para la integración regional (Sartori, 2013). Algunos autores han discutido el concepto de ciudades gemelas dadas las diferencias que pueden sentarse entre dos ciudades por más que estén alojadas sobre la misma línea fronteriza. Por ello, Alegría (1989) prefiere la noción de “adyacencia de las diferencias” dadas las sintopias que se pueden observar en algunos pares de ciudades fronterizas como las que se observan en la frontera entre México y Estados Unidos. Debido a la adyacencia asimétrica de las envolturas nacionales, es posible observar procesos activos o reactivos de uno u otro lado de la línea fronteriza (Alegría, 1989; Bustamante, 1989).

proteger el territorio nacional; aislarlo, cuando es necesario, y facilitar el intercambio, cuando es conveniente” (Mattos, 2011: 112).

“Frontera es el fin del mundo para quien deja su Estado de pertenencia; o el inicio del mundo para quien regresa a su Estado de pertenencia” (Bento, 2012: 44). Las fronteras son aquellas que, simultáneamente, prohíben o autorizan el pasaje, aquello que cierra o aquello que abre (Morin, 1987). Esta idea clásica y singular de frontera constituye un entendimiento geográfico, sobre la base de la delimitación territorial del espacio y sus límites. La frontera no es sólo una definición del espacio territorial, como tampoco es sólo un área de conflictos y tensiones internacionales, sino, ante todo, una región geográfica en la cual se trazan líneas divisorias que separan dos realidades distintas (Miranda, 1981: XXI–XXII). “Las fronteras son estructuras espaciales de forma lineal con función de discontinuidad geopolítica y de señalización” (Foucher, 1991: 38). “Básicamente, una línea determinando el inicio o el fin de un país, estipulando el poder en un determinado territorio de un Estado” (Machado de Oliveira, 2005: 577).

Desde otra perspectiva, Lia Osório Machado (1998: 42), distingue entre límite y frontera: “Es bastante común considerar los términos de frontera y de límite como sinónimos. Existen, sin embargo, diferencias esenciales que escapan al sentido común. La palabra frontera implica, históricamente, aquello que su etimología sugiere -lo que está en el frente (...) De esta forma, no tenía la connotación de un área o zona que marcara un límite definido o el fin de una unidad política. En realidad, el sentido de frontera no era el fin, sino más bien del comienzo del Estado, un lugar hacia donde tendía a expandirse (...) Las diferencias son esenciales. La frontera está orientada “para afuera” (fuerzas centrífugas), en tanto que los límites están orientados “para adentro” (fuerzas centrípetas) (...) es por ello que la frontera puede ser un factor de integración, en la medida que fue una zona de interpenetración mutua y de constante manipulación de estructuras sociales, políticas y culturales distintas; el límite es un factor de separación, pues separa unidades políticas soberanas y permanece como un obstáculo fijo, no importando la presencia de ciertos factores comunes, físico-geográficos o culturales”.

Como sostuvo Milton Santos (1995), las fronteras no son algo acabado, son un momento de un proceso ya que son las resultantes de construcciones históricas

de diferentes fuerzas en pugna¹⁴⁵. En este sentido, de manera contraria a la idea de ser un lugar de pasaje o un ambiente de filtro, las fronteras pueden comprenderse actualmente como un espacio de integración y no de separación. Las regiones fronterizas no constituyen áreas remotas y alejadas de los centros de decisión de los Estados, sino áreas capaces de estimular el desarrollo y la integración regional, ya que las franjas continuas de los países fronterizos poseen propósitos comunes y ventajas comparativas que merecen ser explotadas (Ministerio de Integración Nacional de la República Federativa del Brasil, 2010: 33).

Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad y complementariedad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel). Esta primera concepción permite diferenciar entre límite y áreas de frontera. En tanto el límite continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias y el surgimiento de las denominadas *lagunas competenciales*. De percibir las como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie o despoblada, se ha pasado a concebir las fronteras como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional en donde la contigüidad y la cotidianeidad se sintetizan en intensas relaciones. Resolver este problema de igualdad es crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas. La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial debe crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios de frontera demandan (CEPAL, 2010; Oddone, 2013).

“La crisis del Estado-Nación y las tendencias hacia la globalización y la integración han impactado directamente sobre el referente territorial (...) y particularmente esto se advierte en las áreas de frontera que han tendido a convertirse en espacios de transición o interfase donde prima la cooperación y las

¹⁴⁵ Tal como señala Messías da Costa (1992), la frontera no es sólo un disyuntor espacial, es también un disyuntor temporal. Partiendo de esta conceptualización Ciccolella (1997) entiende que existe una tendencia hacia la homogeneización y armonización de los “tiempos sociales” entre las regiones fronterizas a partir de la cooperación y la articulación productiva a partir del trabajo en red.

estrategias transfronterizas y la construcción de un espacio vivencial de hibridación cultural, luego de haber sido durante décadas zonas de tajante diferenciación, tensión y control cultural, económico y militar. Asimismo, frente al debilitamiento del Estado-Nación, las regiones o unidades territoriales subnacionales han ganado importantes espacios de poder, vía descentralización de funciones administrativas y tienden a vincularse e insertarse en la nueva división territorial global de manera más directa, con menos mediaciones de parte del Estado nacional” (Ciccolella, 1997: 59).

El devenir histórico-económico ha puesto de manifiesto el peso territorial de las fronteras. El crecimiento económico demostrado por algunas fronteras¹⁴⁶, así como el hecho de ser nodos claves en la integración del espacio físico regional (zonas de interfase o transición en palabras de Ciccolella), la presencia de determinados recursos naturales estratégicos, la constitución de bienes públicos compartidos, han despertado un creciente interés por ellas que no necesariamente se ha traducido en el desarrollo de políticas institucionales al interior de los procesos de integración regional. Las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites de acuerdo con la rigidez de la agenda de la seguridad internacional, las iniciativas regionales que promuevan la integración, los acuerdos interjurisdiccionales, el peso de la política nacional, el nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales y los procesos de descentralización en curso¹⁴⁷.

¹⁴⁶ “En estas áreas tan singulares el dinamismo político (y aún político-militar) ha sido rápidamente sustituido por el dinamismo económico como protagonista y factor de configuración territorial y producción del espacio, como ya auguraban para el caso europeo Guichonnet y Ruffestin (1974). Siguiendo a estos autores, en virtud de la fuerza y el dinamismo de la economía y la producción, tienden a perderse los antiguos significados “nacionalistas” y militaristas de la frontera. Se podría afirmar de acuerdo con Guichonnet y Ruffestin, que se verifica una suerte de actualización de las viejas ideas ratzeliana de fronteras móviles o fluctuantes, aunque en un marco en el cual las áreas de frontera dejan de ser zonas de tensión para convertirse en zonas de contacto y articulación” (Ciccolella, 1997: 62).

¹⁴⁷ Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales; ésta también debe asegurar una flexibilidad para adecuarse a las diferentes realidades locales; y así es que la descentralización se convierte en mayor democratización (Oddone, 2008). Mediante el proceso de descentralización se pretende que la población del territorio aprenda a cómo gobernarse a sí misma. “El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente la población para abordar la política local y restaurar la economía local” (The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies, 2008). El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza.

Entre los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza se destacan: la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bioceánicos que se ha traducido en obras de infraestructura que han conectado territorios periféricos, los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía para el accionar internacional de los gobiernos subestatales –solos o agrupados- y el proceso de territorialización (reterritorialización, según algunos autores) de la economía que está definiendo una nueva geografía económica (Rhi-Sausi y Oddone, 2009c: 38) con base en cadenas de valor regionales y transfronterizas. La descentralización también ha contribuido con la generación de acuerdos multinivel ya sea por el diálogo translocal entre autoridades subnacionales a ambos de la frontera; o, por las presiones surgidas como demandas verticales ascendentes de la población local para la construcción de acuerdos transnacionales entre los países limítrofes.

La cooperación transfronteriza es “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157) que “permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009c: 37). Ofrece a las regiones y los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos de diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potencia las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005: 70). Con el fortalecimiento de los procesos democráticos, se han observado cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas por el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local. Activar una red de colaboración transfronteriza implica reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas *capacidades* y

nuevos *capitales* transfronterizos que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional transfronterizo.

La cooperación transfronteriza, por otro lado, estimula la construcción de bienes públicos regionales producto de la necesidad de corrección de problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos. “La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados” (Bocalandro y Villa, 2009: 4). Con la creación de los bienes públicos regionales, se pueden corregir problemas que no han encontrado respuesta en acciones individuales de cada país (Olson, 1971). La existencia de estos bienes, puede generar mejores condiciones en la calidad de vida de la población de cada país a través de acciones cooperativas que pueden ser consolidadas a través de acuerdos subregionales (Rozemberg y Rozenwurcel, 2012).

La cooperación transfronteriza posibilita la creación de bienes públicos regionales y el desarrollo sostenible de los territorios vecinos. La incorporación de instituciones de ambos lados de la frontera permite la promoción de la cooperación transnacional a través de generación de información, análisis de opciones y alternativas de acción, proporcionando plataformas de negociación y acuerdos de intermediación, supervisión y aplicación de normas y sanciones y la canalización de recursos financieros (Ferroni, 2001).

Se trata de una nueva territorialidad concordante con las nuevas vocaciones y potencialidades económico-territoriales generadora de condiciones de igualdad para su competitividad y desarrollo social. Ésta nueva territorialidad tiene sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo socio-económico regional y la protección ambiental de las zonas de frontera.

En términos generales, la cooperación transfronteriza disputa la imagen estática de los límites del Estado (Jessop, 2002 y 2004; Perkmann, 2003) por lo que las interacciones en los territorios fronterizos y la representación de un nuevo espacio de articulación política caracterizado por fronteras borrosas, son elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad funcional con un desarrollo que atraviesa los demarcaciones estatales.

La cooperación transfronteriza es un elemento importante para la integración regional y como modalidad de desarrollo translocal potenciada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical y horizontal.

Para la gobernanza vertical es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, intermedios y locales; de lo contrario, inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias sea por superposición (*overlapping*) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado: federal o unitario, el nivel de descentralización así como se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional sean intergubernamentales o supranacionales. En términos de gobernanza horizontal, la cooperación transfronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera, implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia transfronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

Los municipios de frontera son actores clave a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Se trata del nivel de administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales fundamentales para pensar y construir la imagen del “territorio posible” como una indagación propositiva de ordenamiento y gestión del territorio (Bozzano, 2004). Las capacidades municipales en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en materia de *responsiveness* es esencial si las preferencias expresadas por la ciudadanía se logran materializar en políticas públicas locales.

Los procesos de cooperación transfronteriza encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s subnacionales, ya sea el liderazgo de la autoridad política local o bien de algún/os sector/es de la comunidad; particularmente, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la cohesión social de su territorio. Lo importante es que estas autoridades o instituciones tengan una visión de territorio, pensar el territorio posible en la clasificación dada por

Bozzano (2004)¹⁴⁸, para así avanzar sobre el imaginario colectivo de la idea de frontera que se quiere constituir o de-construir.

“La agenda transfronteriza, como muestra el marco metodológico europeo, pone de relieve los elementos constitutivos tanto de la *low policy*- es decir, aspectos sociales, ambientales y cultural de la política -como de la *middle policy*- aspectos económicos y tecnológicos- y se proyecta, sobre todo, en un contexto de actuación internacional de las unidades subnacionales. Esta actividades de cooperación desarrolladas en el ámbito de la *low* y de la *middle policy*, creadoras de nuevos márgenes de confianza, contribuyen a prevenir acciones derivadas del poder militar, típicas de la *high policy* (alta política)” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009c: 46).

La cooperación transfronteriza considera las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico, funcionales para la construcción de la paz. Propicia el desarrollo de una paradiplomacia preventiva, en la cual instituciones regionales y acuerdos locales contribuyen a prevenir situaciones de conflicto y estimulan los mecanismos para la construcción de la paz.

La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con “la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes de territorios vecinos se desarrollen con la misma naturalidad como si la frontera no existiese” (Conde Martínez, 2001: 140).

Entre los temas desarrollados en los proyectos de los procesos transfronterizos se destacan: la promoción del desarrollo económico local y de infraestructuras intermedias; la consolidación de un mercado de trabajo regional y la movilidad de personas; la gestión ambiental y la protección de los bienes histórico-culturales; el desarrollo social a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión; y, el diseño de nuevos programas educativos plurilingüísticos y multiculturales, así como de políticas y estándares de salud comunes, entre otros temas.

“En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar cómo las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables aunque no

¹⁴⁸ Véase al respecto: Bozzano, H. (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

suficientes. Las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel (...), cuyo anillo débil, pero fundamental, (...) es el gobierno local como articulación de base” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009b: 215).

En la representación de los diversos sectores, las redes de cooperación transfronteriza juegan un papel determinante. En particular los sectores privado y social, pero aun el sector público encuentra en las redes informales y semi-formales un esquema de cooperación flexible y ágil para la toma de decisiones, situación que no siempre es así en caso de los mecanismos altamente formalizados de la cooperación. Sin embargo, aún en las redes transfronterizas es importante conocer cuál es el papel de cada actor en específico en un proceso multinivel (Barajas, 2013). Si la gobernanza consiste en gestionar redes, los gobiernos locales deben constituirse en los nodos de éstas con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que generan las condiciones que minimizan los riesgos de su propia interacción, exploran la creación de escenarios de cooperación y diseñan mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

En ambos niveles de gobernanza, horizontal y vertical, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, los gobiernos locales cuentan con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos o grupos de interés y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas socio-territoriales. Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel ofrecerá la estructura sobre la cual se construirá la matriz relacional del desarrollo transfronterizo dado que se trata de un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales (Marks, 1993).

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multiescalar que tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir incluso un concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma

en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador Crespo, 2011: 44).

Los procesos de intercambio transfronterizos se ven claramente reforzados cuando existe un esquema de integración regional supranacional o intergubernamental, como la UE o el MERCOSUR, que ofrece un marco de referencia para las actividades subnacionales. Aún cuando en el MERCOSUR se observa una bilateralización creciente de las relaciones transfronterizas, es el propio proceso de integración regional el que ofrece dichos marcos para la negociación (Oddone, 2013). En términos generales, mientras más la entidad supranacional/intergubernamental atribuya un papel relevante a los gobiernos subnacionales, mayor reconocimiento habrá a la paradiplomacia como proceso que contribuye desde abajo con la integración regional y la gobernanza multinivel.

A la luz de los procesos de integración, la conformación de comunidades locales de aprendizaje está fortaleciendo nuevas formas de territorialidad transfronteriza. Si los municipios de frontera y su diversas formas de articulación son considerados los cimientos de la gobernanza multinivel, la formación de los recursos humanos locales y la generación de expertices en las personas encargadas de las relaciones transfronterizas, así como su vinculación con otros grupos como universidades, organizaciones de la sociedad civil o empresas, tienen una influencia fundamental en la viabilidad política transnacional de la frontera.

Las regiones fronterizas articuladas en forma de red representan formas de innovación específicas en relación con el espacio, los lugares y las escalas (Jessop, 2002). La multidimensionalidad de la agenda fronteriza se condice con la multidimensionalidad característica de la innovación. Las articulaciones en forma de red permiten generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje locales que permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras, como políticas.

La formación de capacidades proyectuales en las administraciones locales de frontera es fundamental para prevenir una agenda de cooperación exo-orientada. Es importante tener en cuenta que no todos los proyectos que resultan beneficiados por la cooperación internacional fortalecen procesos territoriales o se constituyen en

buenas prácticas¹⁴⁹ capitalizables¹⁵⁰ y replicables; es más, existen casos en donde los proyectos financiados han ido en contra destruyendo potencialidades o vocaciones territoriales.

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Nueva territorialidad que encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales. A modo de ejemplo, en la UE la cooperación transfronteriza se ha convertido desde la década del noventa en un tema central de la política regional ya que es sostenida financieramente en forma comunitaria. En consecuencia, las prácticas de cooperación se han difundido por toda Europa, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no las habían experimentado. “De hecho, la difusión de las políticas de cooperación transfronteriza ha seguido un camino local-central-local que puede considerarse típico de cualquier política pública” (Uitermark, 2005): en particular, de las políticas llevadas a cabo por actores locales se derivan procesos y experimentos que se exportan al nivel central, y luego, de nuevo pueden ser distribuidas a nivel local en un conjunto más amplio de territorios” (Uitermark, 2005).

La innovación forma parte de un proceso de transformación socio-territorial e institucional en donde la creatividad colectiva, en un contexto general de cierta dispersión de la autoridad política, puede favorecer la generación de respuestas a partir de la creación de estructuras descentralizadas que cuentan con la capacidad

¹⁴⁹ Por buena práctica se entiende “el producto material o immaterial de un proyecto que haya tenido éxito y que pueda replicarse en otra área con expectativas de éxito”. Asimismo, condición indispensable de una buena práctica es que el proyecto tenga la capacidad de provocar “cambios reales en la dirección deseada, un proyecto que tenga impacto en el rumbo de las políticas públicas locales y nacionales, un proyecto que tenga un enfoque innovador replicable, un proyecto que tenga sostenibilidad”. Como un corolario “las mejores buenas prácticas son las que surgen de un proceso participativo, tienen una dimensión de cierta relevancia, implican la colaboración entre diferentes actores, combaten discriminación y exclusión, evidencian un compromiso de las instituciones públicas por acciones futuras”. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBAL III (2011), *Presentación para los Encuentros Temáticos de Capitalización de Buenas Prácticas*, Firenze, p. 2.

¹⁵⁰ La capitalización de buenas prácticas está estrechamente relacionada con el intercambio de experiencias. Por un lado, porque el intercambio incentiva la “modelización” de las propias experiencias consideradas exitosas, estimulando su codificación y formalización. Por otro lado, porque la formalización de las experiencias consideradas exitosas por un territorio facilita su conocimiento, divulgación y eventual replicabilidad en otros territorios. Cuando este recorrido metodológico se completa en términos positivos, significa que se constituye una buena práctica y se generaliza su utilización, esto es se alcanza el ciclo de capitalización. Véase: Rhi-Sausi, J. L., Conato, D. y Lamela, M. (2011), “Capitalización de buenas prácticas para la cohesión social”, *Programa URBAL III*, Rosario.

de ofrecer soluciones políticas a demandas sociales. Se trata, en todo caso, de una gestión de la innovación a la vez que se favorece una innovación de la gestión. Esto impacta en la generación de iniciativas que favorecen los procesos de integración fronteriza implementadas por actores subnacionales y, en muchos casos, a partir del desarrollo de alianzas público-privadas¹⁵¹.

c. La Economía Política y la Economía Simbólica de la frontera

La reestructuración de la economía política global provocada por la emergencia de procesos de globalización y regionalismo, ha provocado nuevos ordenamientos socioespaciales e institucionales, e incluso las dinámicas y planteamientos sobre las fronteras. Por ello, Cornago (2006) propone una aproximación desde los enfoques de la *Economía Política* y la *Economía Simbólica*, que en el marco de la cooperación transfronteriza y los procesos de integración, ayuda a explicar la estructura (y la reestructuración) del esquema político internacional ocurrido durante los últimos años.

El análisis de las fronteras y las dinámicas que las rodean en un proceso de integración, se convierte en relevante frente a la distinción entre *fronteras externas* y las *fronteras internas* (Nijkamp, 1993 citado por Terra y Vailant, 1997: 52), debido a que es en estos espacios en donde es posible identificar la emergencia, pero en especial el reconocimiento de vínculos e interacciones existentes entre los diferentes niveles administrativos de uno o más países, que tienen que encontrar espacios de colaboración conjunta en el marco de una iniciativa de integración.

En este sentido, las fronteras que rodean a una región producto de un proceso de integración son denominadas *externas*, ya que colindan con áreas que no forman parte de la integración. Existen también fronteras nacionales entre los diferentes países que forman parte del proceso de integración, denominadas *fronteras internas*. Éstas pueden tener una actividad económica mayor, siempre que el proceso de integración vaya acompañado de la creación necesaria de

¹⁵¹ Sobre las alianzas público-privadas y sus vínculos con la cooperación transfronteriza, véase: Rodríguez Vázquez, H. y Oddone, N. (2015), "Alianzas público-privadas como motor de la innovación local transfronteriza", en Ramírez Meda, K., Reyes Ruíz, M. y Figueroa Reyes, A. (coord.), *Gobernanza y Políticas Públicas*, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California.

infraestructura, de medios de comunicación que reduzcan costos de traslado, de zonas de actividad económica activos, entre otros, lo que en muchas ocasiones depende de la asignación de recursos suficientes por parte de los niveles nacionales o federales, aunque las primeras autoridades involucradas sean las locales.

Esta vinculación entre los niveles macro y micro implican el desarrollo de vínculos políticos y económicos diferentes a los tradicionales, en donde la cooperación transfronteriza y la paradiplomacia son elementos clave. En el marco de la construcción de la economía de la frontera hay una economía real que se desarrolla en lo concebido tradicionalmente como nacional; y una economía simbólica anclada en los gobiernos subnacionales, que legitiman el accionar del gobierno nacional. Esto quiere decir que, para el caso bajo estudio, existe un vínculo estructural entre las dinámicas regionales en el nivel macro del MERCOSUR, pero también existen dinámicas a nivel micro que se manifiestan a través de las regiones transfronterizas entre los Estados Parte, dentro de las franjas fronterizas internas. La conjunción de estas dos dinámicas está provocando un cambio en la concepción de la economía política global, sobre lo cual es conveniente reflexionar y así poder profundizar sobre el esquema de política global ideal para que los procesos de integración cada vez más frecuentes, le den cabida a actores emergentes cada vez más activos, como son los gobiernos subnacionales.

Sobre la Economía Política

Desde la Economía Política, la actual etapa del capitalismo se entiende como “una reestructuración que -a grandes rasgos- se caracteriza por la compleja transición de una economía política internacional basada fundamentalmente en las relaciones entre Estados, y en los intercambios entre empresas sometidas a muy diferentes regulaciones de carácter estatal, en una nueva economía política de alcance global, muy diferente de la anterior, que plantea desafíos económicos, políticos y sociales de primer orden, e impone, no sin importantes problemas de legitimación, y sin haber definido plenamente su relevo, la transformación del Estado como instancia privilegiada de regulación y gestión. Una reestructuración tan importante como cualquiera de las que marcaron historia en el pasado, y que como aquéllas se

manifiesta, simultáneamente, en la esfera pública y privada, interna e internacional, atravesando la totalidad de una formación social que es inevitablemente transnacional” (Cornago, 2006: 35).

Para explicar esta afirmación, este autor se centra en la revisión de las *eurorregiones*. Originalmente, éstas surgieron por situaciones geográficas específicas, por lazos históricos y culturales, a través de las cuales se pretendió dar solución a problemas típicos de dos o más fronteras nacionales, así como a la explotación de recursos comunes. De manera general, pueden ser entendidas como “un nuevo espacio funcional y operativo, como nuevas unidades o circunscripciones territoriales suprafronterizas y supraestatales [que implican] una nueva identidad y realidad social y simbólica” (Rojo Salgado, 2010: 143).

En este sentido, las *eurorregiones* tuvieron otro efecto en los gobiernos subnacionales, ya que éstos se fortalecieron a través del reconocimiento de la necesidad de abrir a la competencia externa a las economías más deprimidas, a diferencia de otras etapas de la economía en la que se buscaba más bien protegerlas a través de subsidios y transferencias de recursos públicos. Esto provocó que “a partir de un nivel mínimo de competencias, y sin desconocer las diferencias específicas propias de cada caso, uno de los objetivos fundamentales de las nuevas estrategias de desarrollo regional emprendidas por los gobiernos regionales, consiste, precisamente, en la reinserción de sus economías en los nuevos flujos dinámicos de la economía mundial” (Cornago 2006: 35-36).

Tradicionalmente, los compromisos adquiridos por un Estado tienen un impacto distinto en los diferentes niveles administrativos que lo forman; los efectos de dichos compromisos pueden no responder a las problemáticas locales, pero sí tienen un carácter de cumplimiento obligatorio a todos los niveles administrativos de un país. “Esta situación se plasma de manera crítica en los Estados de estructura compleja, en la medida en que los gobiernos regionales ven comprometido por defecto de diversas instituciones internacionales, su ámbito competencial, y con ello el valor de su autogobierno. Un proceso que puede tener implicaciones de relieve, en la medida en que la erosión de la autonomía subestatal que impone la adopción de tales compromisos internacionales, pudiera poner en entredicho la arquitectura formal, y la propia filosofía política, del principio de auto-organización del gobierno” (Cornago, 2006: 36).

Esta *erosión de la autonomía subestatal* se presenta, en mayor o menor medida, en todos los procesos de integración que existen (Cornago, 2006) ya que a pesar de la creciente participación de los gobiernos subnacionales en la promoción de sus necesidades, el Estado sigue siendo la contraparte formal en los tratados y acuerdos internacionales y en la toma de decisiones políticas y económicas que afectan a las regiones. Este fenómeno permite delinear un escenario en cual la construcción de los márgenes de autonomía es una tarea cotidiana de las autoridades subnacionales.

En este nivel, la economía real de cada país tiene que resolver de manera individual las estrategias que seguirá para enfrentar problemáticas sociales, mejorar el nivel de vida de su población, establecer políticas para los intercambios comerciales al interior y al exterior, definir presupuestos, y todas las tareas que tiene que realizar un Estado concebido de manera tradicional. Al mismo tiempo, la toma de decisión soberana de los gobiernos, que ha sido la forma histórica de construir la estructura de economía política global, se enfrenta cada vez más con un creciente activismo de los gobiernos subnacionales, que, aunque también obtienen beneficios a partir de las decisiones de un gobierno central, tienen una dinámica propia que es relevante tomar en cuenta, cuando se abordan temáticas vinculadas al desarrollo regional y a los orígenes de la cooperación transfronteriza.

Este *nuevo*¹⁵² ámbito en el que los gobiernos regionales y subnacionales comienzan a accionar se convierte en una motivación para modificar dinámicas económicas, políticas, sociales e incluso culturales internas. Esto puede verse en el aumento de la relevancia que tienen algunos sindicatos, empresarios u otras organizaciones al promover una serie de intereses locales hacia el exterior, con miras a que éstos sean adoptados, promovidos y protegidos por la instancia gubernamental más cercana (la local), así no necesariamente sean acordes con los intereses del gobierno nacional (Cornago, 2006). Esos grupos de poder locales parecen reconocer la existencia de un desarrollo regional desigual, por lo que establecen mecanismos que buscan cerrar la brecha entre su nivel de alcance (regional) y el espacio de toma de decisión nacional bajo una dinámica *bottom up*.

¹⁵² Muchas de las dinámicas que construyen la cooperación transfronteriza, en estricto sentido, no son nuevas. Sí lo es el reconocimiento y la teorización que sobre ellas se está realizando.

Del mismo modo, el intercambio con el exterior surgido de una necesidad local tiene un impacto en las formas de organización de los gobiernos subnacionales; debido a que en algunas ocasiones no se cuenta con los mecanismos legales idóneos para ser considerado como contraparte en negociaciones internacionales, las instancias locales deben tratar de adecuarse a lo establecido más allá de sus fronteras, o con una estructura *top-down*.

Como se mencionó, estas formas de interacción y de múltiples afectaciones son parte de las reflexiones que ha abierto el proceso de construcción de las *eurorregiones* al interior de la UE, pero que no son exclusivas de ésta, sino que se presentan en casi todos los procesos de integración existentes.

Para el caso del MERCOSUR, los gobiernos subnacionales fronterizos entre los países miembros realizan actividades de cooperación de manera creciente (dentro de las llamadas *frontera internas*), aunque vale la pena señalar que éstos no son producto ni es consecuencia únicamente del proceso de integración regional en sí mismo. Del mismo modo, ha funcionado para encontrar soluciones conjuntas a problemáticas comunes que los afectan sin importar la división política (por regiones climáticas, accidentes geográficos, ríos, así como dinámicas poblacionales, entre otros). A modo de ejemplo vale la pena considerar los esfuerzos en la triple frontera constituida por Argentina, Brasil y Paraguay en materia de cooperación transfronteriza¹⁵³.

A partir de esta conceptualización es necesario ampliar las explicaciones sobre los fenómenos emergentes que conforman a la cooperación transfronteriza. “En efecto, las condiciones actuales de reestructuración de la economía mundial, sus repercusiones económicas e institucionales sobre el Estado y muy especialmente sobre los espacios regionales, han impuesto el abandono de las políticas tradicionales de desarrollo regional y la adopción en su lugar, de planteamientos muy diferentes, y por lo general mucho más audaces, que se caracterizan en gran medida por su dimensión internacional” (Cornago, 2006: 35).

A pesar de no entrar en la discusión, el poder económico y político de algunas regiones es innegable, por lo que hay una “articulación siempre compleja entre los

¹⁵³ Al respecto, véase: Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2010), “Cooperación e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR: El caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay”; en Maira, L. (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Del Zorzal, pp. 209-258.

aspectos materiales y simbólicos que se produce como resultado de la localización de la crisis en unas coordenadas espaciales y socioculturales específicas que acabarán configurando los rasgos singulares de cada respuesta regional” (Cornago 2006: 38).

Esto quiere decir que los gobiernos subnacionales pueden incidir en la toma de decisiones en el ámbito nacional, basándose en su actividad económica, su peso específico en la economía y en su peso en el imaginario o en la identidad nacional y regional; dichos elementos pueden darle la capacidad de incidir de manera legítima, aunque no necesariamente se cuente con mecanismos para hacerlo de forma institucional. Por eso la consideración de economía simbólica es pertinente, porque abre espacio a los gobiernos subnacionales para comenzar a accionar e influir, a partir de sus capacidades y fortalezas locales.

Sobre la Economía Simbólica

El concepto de *economía simbólica* fue usado originalmente para hacer referencia a la complejización de las relaciones entre la economía urbana y los símbolos culturales dentro de una ciudad (Zukin, 1995 citada por Benach, 2009: 1). Esta noción, tomada de la sociología, es útil para explicar algunas de las motivaciones de la cooperación transfronteriza y del establecimiento de relaciones entre ciudades a uno y otro lado de las fronteras del MERCOSUR.

La economía simbólica muestra “dos sistemas de producción paralelos que son cruciales para la economía de la ciudad: la producción de espacio, con su sinergia en la inversión de capital y de significados culturales, y la producción de símbolos, los cuales construyen una aceptación de intercambio comercial y un lenguaje de identidad social” (Zukin, 1995 citada por Padró, 2003: 118).

La referencia constante ha sido hacia las ciudades como el lugar en donde se desarrollan actividades sociales, políticas y culturales, las cuales tienen un significado simbólico dentro de la economía. Esto quiere decir que no es que puedan ser cuantificadas o valorizadas monetariamente, sino que su carácter simbólico tienen un espacio y un peso específico en el espectro económico local, nacional y en ocasiones, internacional (Allen, 2002; Bayardo, 2013).

En este caso, la economía simbólica hace referencia a la influencia que pueden llegar a tener las estructuras subnacionales debido a su peso productivo y cultural, y que influye de algún modo en la toma de decisiones de una estructura política nacional (Cornago, 2006). Existe también una dimensión simbólica de los gobiernos subnacionales en su acción al exterior, ya que éstos pueden tener un devenir sociohistórico alejado del gobierno central, pero que se han conformado en un estado por cuestiones geográficas y/o de viabilidad política¹⁵⁴. La misma situación puede extenderse a regiones “transfronterizas” que cuentan con una socio-historia común pero que ha sido, de alguna manera, cortada por el propio devenir histórico al construirse los Estados nacionales.

Esta dimensión es relevante frente al argumento de que la economía política tradicional está transformándose para darle lugar a la emergencia de actores políticos y económicos que no son necesariamente nuevos, pero que sí lo es el que sus acciones internacionales y su influencia más allá de la localidad, sean reconocidas. En este sentido, es necesario que las influencias surgidas desde los ámbitos locales sean formalizadas y, sobretodo, teorizadas, con el fin de entender qué ocurre dentro de los esquemas de cooperación trasfronteriza, para resaltar las prácticas que fortalecen el desarrollo local. En última instancia, permite reflexionar sobre cómo una transformación política tiene un impacto (y una relación simbiótica) en lo económico, lo cual eventualmente se traducirá en cambios en las prácticas productivas.

Si bien es cierto que en gran medida la situación interna de los países solo tienen resolución dentro de cada espacio nacional (las políticas internas para ampliar el mercado interno, proteger la moneda, ampliar la competitividad, tener niveles óptimos de seguridad social, políticas específicas que mejoren la calidad de vida de grupos vulnerados, por mencionar algunos), también lo es la posibilidad de usar la cooperación transfronteriza como una herramienta para influir hacia el interior, para potenciar los efectos de un intercambio regional (Ferrer, 2007).

¹⁵⁴ “La dimensión internacional de las nuevas políticas regionales puede verse reforzada por la existencia de identidades colectivas de tipo etno-territorial (...) es a partir de la adopción de esta perspectiva que adquiere sentido la importancia que el recurso a la acción exterior ha venido adquiriendo en las últimas décadas como instrumento para la representación simbólica de diversas identidades colectivas” (Cornago, 2006: 38). Sin embargo, aunque es importante tomar en cuenta esta discusión, en este apartado no se busca profundizar sobre ello.

La economía simbólica se ancla en los gobiernos subnacionales con los que se retroalimenta en términos de poder y acción; bajo este esquema, la paradiplomacia se convierte una estrategia de apoyo para la potenciación del desempeño de ambos. La prueba del creciente peso simbólico que se está convirtiendo en un accionar político de los gobiernos subnacionales, está en “la creación de agencias de desarrollo regional, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte, la regeneración medioambiental, la revitalización de los grandes espacios urbanos, el apoyo a la investigación y la especialización profesional, la creación de parques tecnológicos, el desarrollo del sector servicios, o la promoción de la colaboración entre firmas y universidades” (Cornago, 2006: 38-39).

En el marco de la institucionalización de la dimensión territorial de la economía, el posicionamiento de la economía simbólica es un primer paso para reconocer dinámicas que ya ocurren y se manifiestan a través del creciente aumento del poder económico que tienen ciertas regiones. Esto tiene un impacto en la construcción de símbolos e idearios sobre lo que implica una región para el conjunto de un Estado, tanto en lo nacional, lo regional e incluso internacional. En todos los casos, esta presente la dimensión del otro pero se hace especialmente evidente “dentro otro lado de la frontera”. Los cimientos de una cultura de la convivencia se constituyen como bases de la integración fronteriza, pues el capital social producto de las interacciones entre ambos lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas informales compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar ampliamente y sobre temas de diversa índole. De esta generación de confianza mutua pueden derivar una serie de externalidades positivas sobre las cuales estructurar, no sólo la gobernanza territorial, sino también la interacción con los otros niveles institucionales (subnacional, nacional e internacional) que ponga las bases para una gobernanza multinivel.

Es relevante señalar que en el imaginario de la cooperación transfronteriza consolidado a través de la paradiplomacia, la construcción de nuevas formas de participación de gobiernos subnacionales representa una modificación en la forma de concebir las relaciones internacionales, así como a los sujetos de estudio. La reconsideración de esto debiera tener un efecto positivo en la aproximación que se haga del contexto internacional además de hacerlo a través de un enfoque construido de forma más cercana a la realidad, que permite simplificar la

complejidad de los vínculos globales, pero que también abra espacios a actores emergentes (como las ciudades o las regiones), que tienen intereses legítimos a exponer y proteger.

Ciertamente, “no debe pensarse el ascenso de la paradiplomacia como el declive de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de prácticas de interrelación transnacionales que se superponen parcialmente a aquella y complejizan el escenario político mundial. Asimismo, estas prácticas no constituyen una (re)producción mimética de los procesos tradicionales de la política exterior, sino que los estilos y estrategias de actuación están marcados por objetivos y motivaciones mucho más concretas y delimitadas” (Ferrero, 2007: 7).

Como su natural derivado, la economía simbólica impulsa la paradiplomacia, en general, y la cooperación transfronteriza, en especial. Esto en particular si se parte del supuesto de que ese tipo de cooperación “no ha alcanzado todavía sus principales objetivos y, además, sigue teniendo serias limitaciones, derivadas principalmente del fuerte protagonismo que siguen desempeñando los Estados, o de las grandes diferencias y asimetrías¹⁵⁵ entre las partes, o también de la propia inercia histórica que continúa alimentando resistencias y recelos a un lado y otro de la frontera raya” (Rojo Salgado, 2010: 142).

La economía simbólica puede ser una forma de darle visibilidad institucional a una serie de dinámicas que venían ocurriendo de manera local, pero que no tienen aún cabida formal. Sin embargo, estos idearios económicos de las localidades, tienden a tener cada vez mayor peso en la profundización de vínculo regional, además de que comienzan a ser reconocidos, aunque no necesariamente institucionalizados.

De acuerdo con la mirada de la economía simbólica, ya sea desde las ciudades¹⁵⁶ o desde las regiones¹⁵⁷, es pertinente comenzar a teorizar sobre el papel

¹⁵⁵ Particularmente sobre las diferencias y asimetrías entre las partes, se profundizará en el apartado siguiente, en el que se aborda la dimensión geográfica de la integración y cómo la geografía económica es una perspectiva de análisis clave.

¹⁵⁶ Vale la pena considerar el proceso de Mercociudades desde esta perspectiva.

¹⁵⁷ La mayor parte de los estudios se ha hecho a escala interna de los Estados nacionales. Para el caso argentino, véase: Colacrai, M. y Zubezú, G. (1998) “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas” en AA.VV. *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario, CERIR; Iglesias, E. (Dir.) (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD y CARI; y, Botto, M. y Scardamaglia, V. (2011), *Globalización y Descentralización: la internacionalización del ‘policy-making’ en las provincias argentinas*, Documento de trabajo Nro. 61, Buenos Aires, FLACSO.

de éstas en la determinación de posicionamientos de cada uno de los países que forman el MERCOSUR. En particular, esto se vincula con la necesidad de fomentar, reconocer y fortalecer una integración de abajo hacia arriba (*bottom up*), que acompañe y se nutra también, de una integración de arriba hacia abajo (*top-down*), aportando mayor legitimidad, y más elementos que faciliten dicho proceso. Esto quiere decir entonces que la cooperación transfronteriza, además de ser una modalidad de vinculación política en el nivel regional, tiene un valor agregado en términos económicos para las partes involucradas.

“Pese a su apariencia tan discreta, la cooperación transfronteriza se presenta como un poderoso instrumento de carácter funcional, que contribuye a través del comercio, la inversión, el consumo, los transportes, las infraestructuras o las comunicaciones, a lo que podemos llamar *integración sistémica*, pero también, una herramienta muy valiosa, a los efectos de reforzar, a través del turismo, el deporte, la educación o la cultura, lo que podemos llamar *integración social o normativa*” (Cornago, 2006: 36). Esta cooperación transfronteriza tiene un vínculo simbiótico con la economía simbólica de las ciudades y las regiones de frontera, que a su vez, han tenido un impacto en la concepción tradicional de la economía política global.

En este sentido, “las crecientes reivindicaciones por parte de los gobiernos regionales de participación en el procesos políticos internacional han de entenderse no como el resultado de las decisiones arbitrarias de algunos políticos sino como respuesta a las transformaciones que la reestructuración en curso de la economía mundial e impone sobre los dominios de su responsabilidad y competencia, que adopta diferentes perfiles específicos en consonancia con los diferentes contextos institucionales en los que ese problema se plantea” (Cornago, 2006: 37).

d. El valor agregado de la cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza ha crecido ya sea por fenómenos espontáneos surgidos desde los territorios o por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, producto de la cooperación internacional descentralizada¹⁵⁸. Además, encuentra un impulso fundamental en los

¹⁵⁸ Experiencias como el “Proyecto Fronteras Abiertas – Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”, financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y ejecutado por el Centro Studi di

procesos de integración regional, ya que a través de sus diferentes programas cada vez más se contempla la participación de los gobiernos subnacionales.

Es indispensable la coherencia entre las políticas subnacionales de cooperación y las de integración fronteriza, es decir, la de los gobiernos locales con las políticas de los Estados Nacionales; y la de ambas con aquellas producto de los procesos de integración regional pues éstas últimas, dirigidas a favorecer el intercambio y la coordinación, sirven también de soporte a las actividades subnacionales. A modo de ejemplo, de nada sirve la creación de circuitos y servicios turísticos integrados en áreas de frontera sin una apropiada y consensuada política de tránsito de personas, de aduanas y de seguridad que facilite los movimientos a uno y otro lado de la frontera.

La cooperación transfronteriza constituye una estrategia política clave para el desarrollo económico y social de las regiones de frontera, para la gobernabilidad democrática y la reducción de sus asimetrías; a la vez que favorece mayores condiciones de igualdad para la transformación productiva e inserción de las regiones de frontera en la economía internacional contemporánea a través de su participación en cadenas de valor. De manera particular, la integración productiva transfronteriza se da por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “hacia atrás” y “hacia adelante”¹⁵⁹ en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera. El desarrollo de una infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados¹⁶⁰.

La integración productiva transfronteriza puede ser entendida como un proceso que otorga mayor densidad a los flujos de producción y comercio, derivado

Política Internazionale (CeSPI) y el Istituto Italo Latinoamericano (IILA); la “Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional”, financiada por la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea y ejecutado por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE); o bien el Programa URBAL III de la Unión Europea, destinado a “desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano”, han podido identificar, acompañar y sostener procesos territoriales fronterizos.

¹⁵⁹ *Los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de Hirschman* buscan demostrar cómo y cuando la producción de un sector es suficiente para hacer atractiva la inversión en otro sector que éste abastece (encadenamiento hacia atrás) o que procesa (encadenamiento hacia adelante).

¹⁶⁰ Véase: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2011), *IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos*, Buenos Aires, BID-INTAL.

de la ampliación del mercado regional que es impulsada por la agregación de valor, las complementariedades productivas y la especialización, cuyo instrumento de acción es la infraestructura y la reducción de los costos del transporte¹⁶¹. “La integración productiva como un proceso de profundización de la integración regional requiere de la superación de trabas de naturaleza física, burocrática e institucional. El proceso demanda, además de las mejoras en dotación de infraestructura, de otros factores tales como la reducción de barreras no arancelarias, la mejora de los temas institucionales y la compatibilidad de los regímenes macroeconómicos”¹⁶².

Siguiendo la Asociación Europea de Regiones Fronterizas (ARFE), el valor agregado de la cooperación transfronteriza puede ser visualizado cuando es analizado desde diferentes perspectivas¹⁶³.

El valor agregado de la cooperación transfronteriza como política pública contribuye a:

- el desarrollo regional y la integración territorial;
- un conocimiento de las comunidades, su acercamiento y entendimiento y la construcción de confianza con un mayor diálogo entre los actores locales fronterizos;
- la implementación de la subsidiariedad y los partenariados;
- un crecimiento económico, de la cohesión social y la cooperación;
- la aplicación de estrategias de diplomacia preventiva¹⁶⁴ así como construcción y consolidación de los procesos de paz
- el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento nacional y regional;

¹⁶¹ Véase: IIRSA (2006), Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID, Resumen Ejecutivo, Buenos Aires, BID-INTAL.

¹⁶² Véase: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2012), *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia de IIRSA*, Buenos Aires, BID-INTAL.

¹⁶³ Véase: Association of European Border Regions (2008), *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*, Munich, Nomos, p. 26 y ss.

¹⁶⁴ El Secretario General de la Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) en su documento *Un programa de paz* (FASOC Vol. VIII, N1-1), trató ampliamente la importancia de la diplomacia preventiva. En dicho documento la diplomacia es entendida como el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, a impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, y a evitar que una vez producida la confrontación, ésta se extienda. La cooperación transfronteriza puede constituirse en una base propicia para el desarrollo de la diplomacia preventiva en donde sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyan a prevenir situaciones de conflicto y estimulen mecanismos de construcción de paz.

- una planificación estratégica con objetivos de medio a largo plazo, pasando de proyectos puntuales a políticas públicas¹⁶⁵.

El valor agregado de una mayor institucionalidad de la cooperación transfronteriza implica:

- un involucramiento activo de la ciudadanía, autoridades locales, entidades de la sociedad civil organizada, y actores económicos y sociales de ambos lados de la frontera. Esta participación ciudadana da mayores niveles de apropiación de los programas y proyectos a implementar;
- un conocimiento más profundo de cada actor y su vecino (autoridades regionales, contrapartes, etc.);
- una cooperación a largo plazo con una estructura capaz de trabajar más eficientemente tanto vertical como horizontalmente y en la gestión y administración de fondos
- un diseño de programas y proyectos transfronterizos conjuntos, así como su implementación y financiamiento, estimulando una gobernanza multiactor y multinivel¹⁶⁶.

El valor socio-económico agregado en la cooperación transfronteriza, se hace presente en las regiones colindantes en formas diferentes a través de:

- la movilización del potencial endógeno, las fortalezas locales y regionales de las contrapartes;
- la participación de actores que provienen de diferentes sectores económicos y sociales (por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones, empresas, sindicatos, instituciones sociales y culturales, organizaciones ambientales y agencias de turismo, otros);
- la apertura del mercado de trabajo, la creación de empleo y la armonización/estandarización en la cualificación profesional;

¹⁶⁵ Dentro del camino interno de la cooperación descentralizada, se ha señalado una evolución que va desde proyectos puntuales finalistas, al apoyo financiero de políticas locales sectoriales, siguiendo por el apoyo técnico para la elaboración, planificación y evaluación de políticas locales sectoriales hasta el apoyo a la consolidación institucional centrado en el fortalecimiento de las capacidades proyectuales endógenas.

¹⁶⁶ La experiencia europea muestra que el desarrollo de programas y proyectos conjuntos puede ser más eficientemente implementados si las contrapartes regionales y locales tienen un papel más activo.

- el desarrollo conjunto en áreas como infraestructura, transporte, medioambiente e investigación y desarrollo;
- la inserción de pequeñas y medianas empresas locales en cadenas de valor transfronterizas.

El valor socio-cultural agregado se ve reflejado en:

- la difusión de conocimientos geográficos, socioculturales e históricos de la región transfronteriza;
- la visibilización de la región transfronteriza apoyada en mapas, publicaciones y otros materiales pedagógicos;
- una igualdad de oportunidades y conocimiento de los idiomas o dialectos como componentes de la región transfronteriza y como prerequisite para la comunicación¹⁶⁷.

CUADRO 6. EL VALOR AGREGADO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Valor agregado de la Cooperación Transfronteriza			
Política pública	Institucionalización	Valor socio-económico	Valor socio-político
Desarrollo regional e integración territorial	Ciudadanía y autoridades locales involucradas y activas; entidades de la sociedad civil organizada, y actores económicos y sociales de ambos lados de la frontera. Apropiación de programas y proyectos a implementar, propiciada por la participación	Existe movilización del potencial endógeno de las regiones colindantes, así como de las fortalezas locales y regionales de las contrapartes	Difusión de conocimientos geográficos, socioculturales e históricos de la región transfronteriza
Mayor conocimiento entre comunidades; construcción de confianza con mayor diálogo entre los actores locales fronterizos	Mayor y más profundo conocimiento de cada actor y su vecino (autoridades regionales, contrapartes, etc.)	Participación de actores que provienen de diferentes sectores económicos y sociales (cámaras de comercio, asociaciones, empresas, sindicatos, instituciones sociales y culturales, organizaciones ambientales, agencias de turismo)	Visibilización de la región transfronteriza apoyada en mapas, publicaciones y otros materiales pedagógicos
Implementación de subsidiariedad y partenariados entre las regiones fronterizas	Cooperación de largo plazo, eficiente, que funciona tanto vertical como horizontalmente, así como en la administración de fondos	Apertura del mercado de trabajo, creación de empleos; armonización/estandarización en la cualificación profesional	Desarrollo de comisiones de expertos fundamentales para la construcción de una historia común que estimule la confianza y

¹⁶⁷ La cooperación cultural transfronteriza se convierte en un elemento constitutivo del desarrollo regional. La cooperación socio cultural transfronteriza contribuye a la creación de un ambiente favorable para trabajar temas productivos, comercio y el establecimiento de servicios.

Valor agregado de la Cooperación Transfronteriza			
Política pública	Institucionalización	Valor socio-económico	Valor socio-político
			una capital social con capacidad de prospección y de pensar el territorio
Fomenta el crecimiento económico, la cohesión social y la cooperación	Diseño de programas y proyectos transfronterizos conjuntos; implementación y financiamiento, estimulando una gobernanza multiactor y multinivel	Desarrollo conjunto en infraestructura, transporte, medioambiente e investigación y desarrollo; inserción de pequeñas y medianas empresas locales en cadenas de valor transfronterizas	Igualdad de oportunidades; conocimiento de los idiomas o dialectos de la región transfronteriza y como prerequisite para la comunicación
Aplicación de estrategias de diplomacia preventiva; construcción y consolidación de procesos de paz			
Desarrollo de esquemas de cofinanciamiento nacional y regional; planificación estratégica con objetivos de medio a largo plazo, pasando de proyectos puntuales a políticas públicas			

Fuente: Elaboración propia con base en ARFE (2008).

e. Fondos regionales para sostener la cooperación transfronteriza

Al revisar el concepto de fondo, en la literatura se suele hacer referencia a los capitales destinados a la inversión por parte de una pluralidad de actores, en este caso, Estados nacionales. Los fondos regionales (de origen público) suponen un patrimonio común conformado por el aporte de todos los Estados miembros que se verán beneficiados en un futuro por la ejecución de dichos recursos para el financiamiento de obras públicas destinadas a la mejora de la red de servicios de infraestructura.

Es muy común que para las obras “en frontera” los Estados nacionales busquen intervenir de manera conjunta por lo que la conformación de fondos de capital regionales a través de las contribuciones (cuotas aportantes) de los Estados permiten financiar trabajos tales como la construcción de puentes, caminos, tendido eléctrico, desarrollo de telecomunicaciones, etcétera, que mejoran las condiciones de conectividad física, incrementando así los volúmenes de intercambio de bienes y

servicios como los flujos de capital y de personas. En definitiva de lo que se trata es de desarrollar y robustecer mercados, tanto de capital como de trabajo, que por contar con un mayor dinamismo, agilicen y consoliden la integración productiva, industrial y comercial; y, de esta manera, fortalecer la autonomía de la región y la articulación de los espacios locales, regionales y nacionales y relativizando el atractivo de modelos de integración puramente comerciales o con aperturas asimétricas que confirmen la tendencia a la inequidad (García Delgado y Chojo, 2006). En este sentido, los fondos permiten a los Estados -al menos- tres cuestiones:

- gobernar con mayor autonomía: los Estados pueden prescindir del financiamiento externo por medio de inversores privados o el acceso en los mercados internacionales de capital, así como a través de organismos multilaterales de crédito que pueden suponer el condicionamiento de definiciones técnicas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas o, incluso, el debilitamiento de la capacidad de decisión en aspectos políticos como en la ejecución de las partidas presupuestarias;
- promover la equidad intrarregional: a través de los fondos puede fomentarse que los socios menores aporten cuotas más reducidas pero se beneficien en un porcentaje mayor con relación al capital aportado. De esta manera, se desincentiva la concentración de recursos que tienden a consolidar las asimetrías y desigualdades aún dentro de los procesos de integración regional.
- revertir fases contracíclicas: ante condiciones macroeconómicas desfavorables, la aversión al riesgo es mayor aun por parte de particulares de modo que los fondos actúan como estabilizadores al constituir una fuente de financiamiento en contextos adversos, actuando como un factor de transición desde una fase recesiva a una procíclica, proporcionando a su vez mayor estabilidad de los flujos de inversión.

Estos tres puntos se refuerzan mutuamente en tanto que la equidad intrarregional es un factor coadyuvante en la autonomía de cada Estado y, de este modo, en la autonomía regional. Ante la necesidad de profundizar los procesos de integración entre países con estructuras productivas disímiles, los fondos de tipo

estructurales logran reducir las brechas productivas y comerciales. Una región integrada debe percibir la importancia de realizar una apuesta rápida por la generación de infraestructura regional vial, energética y telecomunicacional que homogenice las condiciones productivas y sociales, actuando como motores neokeynesianos de empleo regional e impactando en áreas y poblaciones que hoy son marginales en las políticas nacionales (García Delgado y Chojo, 2006).

La conformación de fondos regionales es un fuerte estímulo para la integración fronteriza, desencadenando un proceso incremental de tipo *spill over* o efecto inducido mediante el impulso y la consolidación de directivas tendientes a la visibilización de demandas y necesidades tanto nacionales como subnacionales con el objetivo de brindar respuesta mediante la concreción de obras de infraestructura. La instancia de decisión sobre el uso de estos fondos requiere de una visión integral y conjunta de los Estados que realizan los aportes (intra-estatal entre los diferentes niveles que conforman el Estado e inter-estatal entre los Estados colindantes), procurando perseguir los criterios de efectividad, eficiencia y economía. De esta manera, se busca el establecimiento de un pacto horizontal en diferentes niveles; a nivel local, para arribar a un acuerdo en torno a la definición del espacio transfronterizo –y en consecuencia, aspectos tales como el perfil productivo y comercial– y la posterior identificación de demandas acorde a este consenso. A nivel nacional, mediante el aporte de capitales para la conformación de un fondo de inversión regional que permita luego la aprobación de los proyectos presentados por los niveles locales. Pero también se requiere de pactos verticales: si los niveles locales definen el espacio geográfico, estarán encargados, al menos en términos de co-responsabilidad o co-decisión, del uso y ejecución de los fondos demandados al nivel regional para la realización de las obras de conectividad física así como de las consiguientes tareas de administración y mantenimiento. Por su parte, los Estados – desde la instancia regional– no se limitan a la asistencia financiera; deben proveer de la asistencia técnico-científica necesaria para la aprobación del proyecto, actuar en carácter de veedor para garantizar la transparencia en el uso y rendición de fondos e incluso podrían arrogarse la facultad de realizar auditorías administrativo-financieras.

La ejecución de las obras en frontera requiere de una planificación estratégica participativa que sirva de instrumento y soporte metodológico a la vez que explicita los actores intervinientes. Esta planificación consta de cuatro etapas:

- Diseño: involucra a la ciudadanía y a las autoridades locales para la definición del uso sustentable del territorio, así como del establecimiento de un acuerdo entre unidades administrativas transfronterizas y regionales sobre el bien público a financiar. También incluye la asistencia técnico-científica para la realización de estudios que estimen aspectos tales como el impacto ambiental pero también el alcance y resultados al finalizar la obra.
- Ejecución: durante el desarrollo de la obra física, las autoridades locales servirán de brazo ejecutor y administrativo mientras que los órganos supranacionales proveerán de asistencia financiero-administrativa en el llamado a concurso y adjudicación de la obra. Esta fase y la de seguimiento, cuentan con un plan rector plurianual de inversiones donde estén estipuladas las metas físicas y financieras para cada plazo de ejecución de la obra.
- Seguimiento: en torno a la realización de una obra de infraestructura, puede sub-dividirse en:
 - i. Seguimiento durante la obra: los niveles locales y regionales se verán implicados en la observación de dicho plan plurianual de inversiones.
 - ii. Seguimiento post-obra: los niveles locales podrán encargarse de la gestión descentralizada del bien público transfronterizo, dividido esencialmente en la administración y mantenimiento de la obra.
- Evaluación: el órgano supranacional tiene la tarea de evaluar el grado de alcance y cumplimiento de los objetivos propuestos durante la fase de diseño, pudiendo dar cuenta del impacto alcanzado por la obra.

Además, cabe destacar el papel de acompañamiento que desempeñan los organismos regionales para la aprobación, supervisión y el monitoreo de la obra ya que recaban aquellas experiencias exitosas con el fin de difundir y extrapolar (*scaling up*) las intervenciones, incrementando el acervo de lecciones aprendidas en la región y los mecanismos de replicabilidad y *policy transfer*.

f. La institucionalidad de la cooperación transfronteriza: una discusión abierta

La conformación de regiones transfronterizas es un proceso multidimensional que se basa en el desarrollo de estructuras formales e informales de cooperación y gobernanza. Estas estructuras persiguen una construcción operativa para canalizar el principio de la subsidiariedad entre niveles y actores. Dicha construcción se produce desde dos perspectivas: funcional y formal. El primero, cuando los actores de las regiones fronterizas buscan aprovechar el entorno, generando sinergias de cooperación y colaboración en diversos ámbitos, ya sea económico, social, ambiental u otros, sin mediar ningún tipo de formalización para tal colaboración, más allá de acuerdos verbales o tácitos de cooperación. Esta forma de interacción es mucho más usual en algunos espacios fronterizos de América del Norte¹⁶⁸ o en el período inicial del proceso desarrollado en la frontera constituida por las ciudades de Monte Caseros, Barra do Quareím y Bella Unión en MERCOSUR (Galantini y Oddone, 2013) o entre Aceguá-Aceguá en la frontera uruguayo-brasileña (Clemente y Hernández, 2012).

En el segundo nivel, la construcción de regiones transfronterizas basadas en acuerdos formales que emanan o resultan de la voluntad de los actores locales/regionales que deciden avanzar en la construcción de una microrregión como objetivo de sus propias políticas regionales de integración subestatales o bien como resultado de sistemas de incentivos concursables como existen en la Unión Europea, ya sea en el marco de las Políticas de Cohesión¹⁶⁹ o para la conformación de los Grupos o Asociaciones Europeas de Cooperación Territorial (GECT o AECT).

¹⁶⁸ Aunque también se deben reconocer experiencias como la de la Comisión Sonora-Arizona o la Comisión Arizona-México como ejemplos de formalización de acuerdos, particularmente la primera entre dos gobiernos no centrales.

¹⁶⁹ El concepto de cohesión territorial rebasa la noción de cohesión económica y social, ya que su objetivo es contribuir a lograr un desarrollo más equilibrado, construir comunidades sostenibles en las zonas urbanas y rurales y procurar una mayor coherencia con otras políticas sectoriales que tienen una repercusión espacial. Este concepto implica también mejorar la integración territorial y promover la cooperación entre las regiones y dentro de ellas. Mejorar la cohesión territorial es una cuestión tanto de método -es decir, determinar si es preciso un planteamiento multidisciplinar o integrado- como de reconocimiento de los problemas particulares que presentan las diferentes circunstancias geográficas. El éxito de la cohesión territorial depende, por consiguiente, de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos. Véase: Punto 5. Tener en cuenta la dimensión territorial de las Políticas de Cohesión de la Comunicación del 5 de julio del 2005 (COM. 2005-0299).

La existencia de redes entre autoridades locales y regionales ha sido muy relevante para el desarrollo y la difusión de los hermanamientos europeos y la cooperación transfronteriza.

Lo que resalta de la experiencia europea es que una eventual creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio ayuda a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas en ambos lados de la frontera. Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de una expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza (ARFE, 2004). Las estructuras formales tienen sentido en el marco de una relación consolidada y dependerán directamente de procesos más amplios en los que estén insertos los países colindantes, es decir, del nivel de avance de la descentralización y de la existencia de un marco más o menos favorable para la integración (Marteles, 2009). Al mismo tiempo, es importante considerar que: “determinadas condiciones del sistema político en cada uno de los Estados afectados, el mayor o menor isomorfismo institucional a ambos lados de la frontera por parte de las entidades afectadas, o la existencia de determinados incentivos o constricciones de tiempo, espacio, recursos o información, pueden favorecer, o por el contrario comprometer, nuestras expectativas sobre el surgimiento y consolidación de una euroregión” (Cornago, 2006: 39).

La formalización de las regiones transfronterizas exige, e implica, un avance hacia un proceso de construcción conjunta de gobernanza. Este proceso, conlleva una configuración institucional y otra simbólica que –a su vez- se retroalimentan. Las instituciones son estructuras sociales constituidas por sistemas normativos (normológicos), de regulación (regulatorio) y cognitivo-culturales-valorativos (culturales y axiológicos). Las instituciones, las reglas y las normas, y su interpretación, surgen de la interacción social por lo que son preservadas o modificadas por el comportamiento humano (Scott, 2001).

La planificación transfronteriza y el asociativismo constituyen dos instrumentos importantes para disminuir las asimetrías entre las fronteras. Sin embargo, ambas cuestiones son muy sensibles a los cambios políticos, y ello lleva

incluso a cuestionarse sobre la legitimidad del espacio de frontera para el ejercicio de la planificación (Shoon, 2015; Wong-González, 2015).

El asociacionismo también puede verse limitado por la falta de interés de las sociedades locales de frontera, sobre todo las que no logran desarrollar una identidad propia como región, debido al hecho o temor de no asumirse como una región de frontera. Ante esta ausencia, si la cooperación transfronteriza en la concepción *perkmanniana* es la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos, es necesario plantear la funcionalidad de inducir determinados procesos por medio de la cooperación internacional, el financiamiento de obras de infraestructura de conectividad y la activación de grupos de interés que funcionen como interlocutores válidos para presionar sobre la agenda fronteriza. Es trascendental que el alcalde y su comunidad tengan una visión de territorio y se piensen en conjunto “más allá de la línea de frontera”. De hecho, la cooperación transfronteriza presenta diferentes grados de madurez dada su multidimensionalidad y el grado de intensidad en cada una de esas dimensiones y las tensiones o controversias que pueden surgir en cada una de las dimensiones y entre ellas.

A modo de ejemplo, la aparente *tensión* entre seguridad fronteriza y desarrollo económico fronterizo constituye las dos caras de una misma moneda, una imagen común en varias zonas de frontera basada en la falta de igualdad de oportunidades y en las asimetrías tanto a nivel nacional como inter e intrarregionales que limitan las estrategias de desarrollo personales y societales, es decir, la imposibilidad de generar una transformación productiva (CEPAL, 2008) con equidad (CEPAL, 2010; CEPAL, 2012; Oddone, 2013a). Esta aseveración no invalida las mayores dificultades que conlleva construir un desarrollo económico con equidad social en territorios con altos índices de inseguridad. Como ha quedado en claro a partir de una serie de estudios, las condiciones de seguridad humana (Ramos y Villalobos, 2013; Carrión y Llughsa, 2013) y los factores culturales (Grondona, 1999; Huntington y Harrison, 2001) también son determinantes del desarrollo económico.

La supuesta tensión antes descrita pone de relieve la deuda pendiente de resolver las asimetrías territoriales que caracterizan a los países del Cono Sur. “Las asimetrías estructurales se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo y condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados. Las asimetrías de políticas

se originan en diferencias en las preferencias sociales nacionales con respecto a la provisión de bienes públicos” (Giordano *et al.*, 2004: 2).

A nivel europeo, la premisa perseguida por las regiones transfronterizas ha quedado en claro, según el punto 5 de las Políticas de Cohesión de la Comunicación del 5 de julio del 2005 (COM. 2005-0299), el objetivo último de la cooperación transfronteriza en Europa es integrar las zonas divididas por fronteras nacionales que afrontan problemas comunes y que exigen soluciones comunes. Todas las regiones fronterizas de la Unión se enfrentan a este tipo de desafíos que, por lo general, están relacionados con la fragmentación de los mercados, la mano de obra, los modelos de inversión, las infraestructuras, los recursos fiscales y las instituciones, incluidos los servicios de interés general. Aunque los programas de cooperación deben elaborarse de acuerdo con la situación particular de cada región fronteriza, es importante que se haga un esfuerzo para centrar la asistencia en las principales prioridades en apoyo del crecimiento y la creación de empleo.

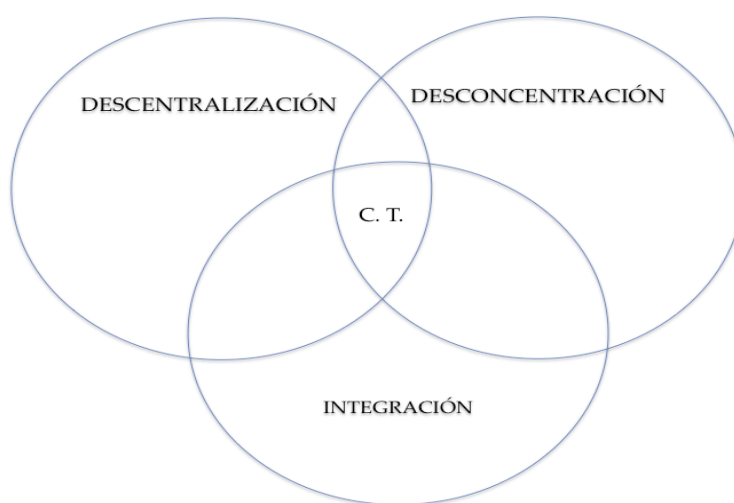
La cooperación transfronteriza debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas en ambas partes. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencias técnicas, el desarrollo de actividades empresariales, educación y formación, asistencia sanitaria, integración del mercado de trabajo así como la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza ya estén implantadas, las políticas de cohesión deben centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas: por ejemplo, aumentar la competitividad mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones a nivel transfronterizo.

El MERCOSUR carece de una definición de cooperación transfronteriza, la tienen algunos Estados nacionales como Brasil, pero no la tiene el conjunto regional. En el 2002, se conformó el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), con el objetivo de dar fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR. Desafortunadamente, la mayoría

de las reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de las poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron.

En cuanto a la incorporación del componente fronterizo en la integración regional, más allá de las modalidades concretas que se adopten; es decir, qué tipos de mecanismos de gobernanza vertical, es necesario considerar *a priori* para la interacción de tres procesos institucionales. Por un lado, la existencia de un *proceso de desconcentración* de funciones del gobierno nacional que haga posible extender la capacidad decisional de las autoridades nacionales en los territorios subnacionales. Por otro lado, la existencia de un *proceso de descentralización* que otorgue atribuciones y funciones a los gobiernos locales. En general, la complejidad de agendas requiere de un aumento de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales. Por último, la existencia de un *proceso de integración* endógeno, sea espontáneo o inducido, que vuelva funcional e incentive la colaboración inter-institucional translocal y/o transfronteriza (véase diagrama 3).

DIAGRAMA 3. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: CONVERGENCIA DE PROCESOS INSTITUCIONALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MICRORREGIONES



C.T.: Cooperación Transfronteriza.

Fuente: Rhi-Sausi *et al.* (2011).

La experiencia histórica de la integración regional indica que una microrregión de cooperación transfronteriza no se basa en nuevos poderes, ni mucho menos en poderes alternativos. La cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan las cooperaciones basándose en la legislación que determina sus

poderes, principios procesales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera (Consejo de Europa, 2006). Se trata de un arreglo o acuerdo interinstitucional entre unidades públicas de uno y otro lado de la frontera con competencias territoriales para la promoción de intereses comunes y beneficio de las poblaciones fronterizas (Consejo de Europa, 2006).

Esta concepción sobre las “comunidades de frontera” se encuentra en la base de las Euroregiones, en el caso de la Unión Europea, y fue asumida por la Comunidad Andina en su conceptualización de las Zonas Integradas de Frontera (ZIF)¹⁷⁰. El peso de la institucionalidad europea tiende a fortalecer los isomorfismos institucionales en otros procesos de integración. En el contexto del SICA, a partir del documento *Conceptualización de la Cooperación Transfronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de Microrregiones de Integración* (Rhi-Sausi et al., 2011), se ha propuesto un modelo conceptual para la integración fronteriza centroamericana. El debate en el MERCOSUR también parece orientarse en esta dirección, como lo prueba la mayor incidencia en este campo de su órgano consultivo que reúne las ciudades y regiones, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). En la agenda de integración fronteriza del Mercosur, sin embargo, queda todavía pendiente cómo el reconocimiento conceptual de las comunidades subnacionales de frontera se traduce en términos reales. Específicamente, cómo se hace posible el “modo de ejercer el propio poder” de los

¹⁷⁰ Se entiende por ZIF aquellos “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países miembros para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración transfronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos” (Decisión 501/2001). Por lo general, para la instalación de las ZIF’s se articulan grupos de trabajos binacionales que elaboran un plan de desarrollo sujeto a dos fases. En la primera fase, se elabora el plan en las secciones nacionales a partir de la creación de espacios que permitan una amplia participación de los actores públicos y privados de las fronteras, en donde se formulan los objetivos, y se identifican posibles proyectos y programas de inversión. En la segunda fase se compatibilizan las diferentes propuestas y prioridades nacionales. Las dos fases identificadas para la constitución de una ZIF reúnen los elementos claves que forman parte de un proceso de cooperación transfronteriza: la información, etapa en la cual las instituciones de los dos territorios se conocen y “evalúan” mutuamente; la consulta recíproca, antes de implementar políticas o medidas en el nivel local que puedan, directa o indirectamente, afectar el otro lado de la frontera; la armonización de leyes y reglamentos y la integración de los territorios como un único espacio de desarrollo en última instancia (Meza Monge, 2008).

gobiernos subnacionales y como se reconocen experiencias como las del Parlamento Internacional Municipal (PARLIM)¹⁷¹.

La institucionalidad específica dedicada a la cooperación fronteriza, ya sea desde los gobiernos subnacionales o supranacionales se da cuando se conforman grupos de trabajo, foros consultivos, comités, redes de ciudades fronterizas, entre otros, que da un reconocimiento y perspectiva de desarrollo institucional. O dentro de la estructura institucional de los procesos integración regional donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario y se reconoce la co-decisión de los gobiernos locales dentro de las competencias compartidas o concurrentes.

La construcción de una institucionalidad específica y eficaz para las áreas de frontera, en el marco de los *enfoques funcionalistas* que crecientemente caracterizan el papel de las unidades subnacionales en la esfera internacional, constituye una condición *sine qua non* para la sostenibilidad de la cooperación territorial y la integración regional.

Tal como se mencionara a lo largo de estas páginas, se avanzará en el análisis de la paradiplomacia transfronteriza en el MERCOSUR, en el período 2003-2013, dando prioridad a las perspectivas teóricas de la integración regional y de la

¹⁷¹ El Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) es un mecanismo de diálogo transfronterizo establecido entre las ciudades de Ponta Porá (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay). Los *vereadores* que lo crearon los han definido como un organismo propuesto por las “Cámaras Municipales” que busca constituirse en un Foro permanente para las ciudades vecinas de frontera. El PARLIM surge entre las ciudades de Ponta Porá (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) con el objetivo, en primer lugar, de debatir problemáticas y necesidades comunes de la línea fronteriza y, en segundo lugar, se fundamenta en el diseño y creación de mecanismos conjuntos de acción institucional que se puedan desarrollar y aplicar a ambos lados de la línea fronteriza. Estos argumentos son fuente para encuadrar al PARLIM como un esfuerzo por favorecer una gobernanza institucional de esta frontera. La propuesta nació en paralelo en ambos lados de la frontera: la *Câmara Municipal* de Ponta Porá y la Junta Municipal de Pedro Juan Caballero, obteniendo rápida aprobación en agosto de 1999. A partir de allí, el PARLIM se transformó en objeto de varias interpretaciones jurídicas toda vez que se convertía en un mecanismo posible de replicar en otras ciudades gemelas de frontera. El PARLIM persigue la complementación y armonización de las legislaciones locales que rigen ambos municipios a la vez que estimula la realización de *parcerias* específicas para la resolución de los conflictos de intereses que afectan a la frontera. Es importante destacar que el PARLIM tiene personalidad de derecho público nacional, creada por las Juntas o Concejos municipales y replicada en ambos países, en ningún momento se trata de un organismo internacional, ni intergubernamental, ni transnacional. Funciona a partir de los Reglamentos Internos desarrollados en ambos lados de la frontera, de idéntica naturaleza e idéntico contenido en el articulado, factible de ser desarrollado por poblaciones pequeñas y medianas de hondo conocimiento en donde la estructura jurídica ha podido ser debatida y consensuada. El PARLIM procura la construcción de una agenda común y ha sentado las bases para llevar adelante el *hermanamiento* de ambas ciudades y se ha demostrado como un mecanismo interesante para poder materializar, en términos de *responsiveness*, algunas de las preferencias expresadas por la ciudadanía local.

gobernanza que han contribuido con la construcción del concepto de paradiplomacia.

PARTE I

EL MERCADO COMÚN DEL SUR Y SUS CUATRO ESTADOS PARTE FUNDADORES

Todo proceso de integración regional es el resultado de la interacción de dos dimensiones complementarias –a veces contradictorias– entre la integración promovida desde arriba hacia abajo –a partir de las acciones de instituciones nacionales, especialmente las del más alto nivel decisorio, como presidentes o jefes de gobierno–, por un lado, y desde abajo hacia arriba –como resultado de las actividades de gobiernos subnacionales, intermedios y/o locales y actores políticos, sociales y económicos de los territorios–; la construcción de la integración regional es el resultado, por lo tanto, de las diferentes formas que asume la vinculación dialéctica entre ambas dimensiones (Oddone y Perrota, 2014). La integración regional conlleva un proceso centrífugo de fortalecimiento en el sentido que una mayor integración en el nivel micro implica necesariamente una mayor integración en el nivel macro y un proceso inverso, en sentido centrípeto, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel macro-integracional debería fortalecer la dimensión subnacional o local debido a la recursividad organizacional del propio sistema (Oddone, 2008).

En relación con la perspectiva recientemente mencionada, se entiende la integración regional a partir de una visión procesual y de constante construcción, lo que implica, a su vez, incorporar en el análisis la perspectiva histórica de manera de aprehender los cambios y continuidades de las formas de integración privilegiadas a lo largo del tiempo (Perrota, 2010; Oddone y Perrota, 2014). Esto no implica asumir una postura evolutiva ni lineal de la integración regional. Sin embargo, se destaca que la profundización de las acciones de cooperación regional permite generar sinergias entre los actores (gubernamentales en todos sus niveles y no gubernamentales) que abonan la profundización de la integración regional.

Asimismo, tal como se mencionaron en las primeras páginas de esta tesis, se concibe que la opción de integración regional se vincula con las elecciones de política exterior nacionales (Hirst, 2010), las cuales, al mismo tiempo, se encuentran en estrecha vinculación respecto de las orientaciones de política de los gobiernos de

los Estados intervinientes. Así, el modelo de integración regional se relaciona con los modelos de desarrollo nacionales prevaletentes en un momento particular (Ferrer, 2008; Perrotta, 2011). Los distintos modelos de desarrollo regionales se vinculan con la forma en que cada país encamina su desarrollo nacional (Ferrer, 2008)¹⁷² y la integración regional combina de manera creativa la acción de diversos actores, tanto “desde arriba” como “desde abajo” (Oddone y Perrota, 2014).

a. Antecedentes

El 18 de febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por medio del Tratado de Montevideo bajo el paraguas jurídico del artículo XXIV del GATT¹⁷³. Posteriormente, se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. La meta era conformar una zona de libre comercio (ZLC), a la que se accedería mediante la progresiva integración de las economías de los países miembros, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intra-regional, hasta alcanzar su supresión definitiva¹⁷⁴.

¹⁷² Para Ferrer la integración regional del MERCOSUR abarca y se encuentra condicionada al mismo tiempo por tres aspectos: i) las decisiones que cada país adopta en la construcción de su desarrollo nacional; ii) las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global; iii) la resolución de las asimetrías entre los miembros del acuerdo regional. Consecuentemente, la integración regional en el MERCOSUR se encuentra vinculada a las formas en que cada uno de los países encara su desarrollo nacional en el marco de un escenario de globalización y, en esta situación, cada Estado pone a prueba su “densidad nacional”; es decir, “el conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo” (Ferrer, 2008). La densidad nacional está dada por la interrelación entre la integración de la sociedad, la existencia de liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional y la estabilidad institucional y política a largo plazo. La globalización, en sus términos, desafía a la densidad nacional de los países y el tipo de respuesta dada condiciona la consecución del desarrollo. Por este motivo, el desafío del MERCOSUR en su etapa actual consiste en la gravitación que adquiera la “densidad regional” (Ferrer, 2007).

¹⁷³ El art. XXIV del GATT autoriza la celebración de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, exceptuando el tratamiento preferencial que entre sí se otorguen los miembros de esas zonas de la multilateralización impuesta por el art. I del GATT. Hummer y Prager (1998) sostienen que: “sin la excepción consagrada en el art. XXIV del GATT, el desmantelamiento arancelario producido por al constitución de una unión aduanera o zona de libre comercio debería extenderse y beneficiar a todos los miembros del GATT, en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida consagrada en el art. I del GATT” (1998: 92).

¹⁷⁴ Poco tiempo después de la conformación de la ALALC, el 15 de junio de 1961, los gobernadores de los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná firmaron el acuerdo que creaba el *Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul* (BRDE) y el *Conselho Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul* (CODESUL), con el objetivo de encontrar soluciones a los desequilibrios regionales. El CODESUL constituye una pieza fundamental en la articulación subnacional del sur de Brasil que continúa vigente y se ha visto reforzado a partir de la incorporación

La estructura orgánica de la ALALC estaba integrada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes, la Conferencia de las partes contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. “La ALALC fracasó notablemente en la consecución de sus propósitos. La excesiva rigidez de las cláusulas del Tratado (...), la inestabilidad política de la región, la falta de una estrategia común de inserción internacional, la gran heterogeneidad económica entre los 'socios', las políticas de sustitución de importaciones que al influjo cepalino implementaban los países miembros, e inclusive sus objetivos demasiado ambiciosos” (Jardel y Barraza, 1998: 29).

Tras el fracaso de la ALALC, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron, el 12 de agosto de 1980, el Tratado de Montevideo que originó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) más respetuosa de las diferencias existentes entre los países integrantes y con criterios más flexibles.

La ALADI encuentra fundamento jurídico en la Cláusula de Habilitación de la Ronda de Tokio del GATT. En virtud de dicha cláusula, sancionada por Decisión del 28 de noviembre de 1979, los países en desarrollo pueden otorgarse recíprocamente tratamientos preferenciales, sin estar obligados a extenderlos de forma automática a las demás partes contratantes del GATT.

El objetivo de la ALADI es, según su artículo 1, lograr a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. La estructura institucional de la ALADI está integrada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes (órganos políticos de la Asociación) y la Secretaría General (órgano técnico).

del estado de Mato Grosso do Sul en 1992. De manera similar, las provincias argentinas que integran la región del NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) junto a la provincia de Santa Fe conformaron la CRECENEA el 8 de junio de 1984 con el objetivo de promocionar el comercio internacional de la región. Si bien se llevaron a cabo acciones conjuntas con Uruguay y Paraguay; el hecho más significativo fue el acuerdo suscripto con el CODESUL, conocido como Protocolo N° 23 Regional Fronterizo del 19 de noviembre de 1988, por el cual se constituyó un Grupo de Trabajo Permanente entre ambos organismos que fue receptado por ambas Cancillerías y que continúa vigente. Es de mencionar que, en el último trimestre de 2008, se dio la conformación de la Federación Departamental de Integración y Cooperación Regional (FEDEDINCOR) con el objetivo de mancomunar los esfuerzos de los Departamentos del Paraguay. Ésta Federación ha buscado suscribir acuerdos con CRECENEA y CODESUL.

La ALADI sirvió de marco para la creación de los futuros mecanismos regionales de integración. Como se ha sostenido: “Si bien la ALADI no registró muchos progresos, proveyó el marco institucional para el resurgimiento del ‘regionalismo’ que habría de tener lugar desde mediados de los ochenta y del cual el MERCOSUR es parte” (Bouzas y Fanelli, 2001: 137).

Como recuerda Aldo Ferrer (2001), “la convergencia argentino-brasileña, iniciada con la Declaración de Foz de Iguazú, continuó con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña el 29 de julio de 1986” (Ferrer, 2001: 56). En esta fecha, ambos presidentes firmaron en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino-Brasileña. El Acta tiene por objeto primordial, según su preámbulo, la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. Mediante este instrumento, se estableció un Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), con principios y características graduales, flexibles y parciales. El PICAB incluye la puesta en marcha de veinticuatro protocolos sectoriales que se fueron acordando en sucesivas negociaciones a lo largo de todo el proceso de integración bilateral. El Acta expresa que el programa debe buscar un “equilibrio progresivo”, cuantitativo y cualitativo, y el intercambio por grandes sectores y segmentos a través de la expansión del comercio.

El 10 de diciembre de ese mismo año, los presidentes Alfonsín y Sarney se reunieron nuevamente en la capital brasileña y firmaron el Acta de Amistad Argentino-Brasileña en Democracia, Paz y Desarrollo. Los mandatarios ponderaron el programa de integración y cooperación económica que estaban llevando adelante. Los presidentes se comprometieron a hacer cada vez más sólida la creciente cooperación en todos los sectores y reafirmaron la integración regional como un proceso de contrucción dialéctico.

El 6 de abril de 1988, se suscribió el Acta de Alvorada, Decisión Tripartita N° 1, que materializó el ingreso de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileña. El 28 de noviembre de ese mismo año, Argentina y Brasil suscribieron, en Buenos Aires, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo. Jurídicamente enmarcado por la ALADI, el objetivo final del tratado fue la consolidación del proceso de integración y cooperación económica entre ambos países, y la formación de un espacio común en sus respectivos territorios. Para una primera etapa, se preveía una ZLC mediante la remoción de todos los obstáculos arancelarios y no

arancelarios. Para una segunda etapa, se pretendía la formación de un mercado común (MC) entre los dos Estados parte.

En 1990, los nuevos presidentes de Argentina y Brasil ratificaron el rumbo de las metas de intergración. El 6 de julio de ese año, los mandatarios Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melho suscribieron el Acta de Buenos Aires a través de la cual se aceleraban los tiempos, comprometiéndose a alcanzar la conformación de un mercado común para el 31 de diciembre de 1994. En la misma fecha, se firmó, entre ambos países, el Tratado para el establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas, con el objetivo de promover la integración y complementación empresaria. El 20 de diciembre de 1990, fue firmado, en el marco de la ALADI, el Acuerdo Parcial de Complementación Económica N° 14, que consagra las resoluciones adoptadas a la fecha por ambos países. De manera concurrente a la firma del Acta de Buenos Aires, Paraguay y Uruguay, manifestaron su inquietud por formar parte del esquema. Dicho interés fue admitido y alentado por Argentina y Brasil, que se plasmó en el Tratado de Asunción en marzo de 1991.

La Declaración de Foz de Iguazú de 1985 de los presidentes Alfonsín y Sarney y el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986, proponían un modelo de integración y especialización que debía ser intersectorial, que ofreciera beneficios simétricos para ambos países y, para lo cual, debían existir mecanismos flexibles, graduales y progresivos. Se firmaron diversos Protocolos sectoriales que abarcaban tres grandes grupos: aumento del comercio, reconversión industrial conjunta y desarrollo de nuevos sectores. La forma de integración tenía, entonces, dos claves: una metodología de procedimiento intrasectorial y una distribución simétrica de los beneficios.

Al nacer el MERCOSUR, los presidentes de Argentina y Brasil habían cambiado. Carlos S. Menem y Fernando Collor de Melho pensaban un MERCOSUR distinto por lo que optaron por un sistema de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas (artículo 5 del Tratado de Asunción). Si el proceso de integración consiste en la eliminación rápida, lineal y genérica de barreras arancelarias y para-arancelarias, la metodología escogida debe considerar que los cambios en los flujos comerciales determinan, también, los de las estructuras productivas, y se convierten, éstas últimas en las variables dependientes (Lavagna, 1998). Es decir, que las ventajas existentes en un momento determinado son indicativas del patrón de comercio a escoger; y, por lo tanto, del patrón de

especialización de los países integrados; modificando las estructuras productivas de origen que son consideradas las variables dependientes.

El MERCOSUR es el resultado de un largo proceso que estuvo marcado fundamentalmente por la relación bilateral que Argentina y Brasil iniciaron a partir de 1985. Este proyecto encuentra forma jurídica con la firma del Tratado de Asunción, por el cual se crea el Mercado Común del Sur, el 26 de marzo de 1991.

Este tratado suscripto por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay, ordena y reglamenta las relaciones entre los Estados parte y constituye la fuente de la cual emana el resto del andamiaje sobre el que se edifica el MERCOSUR.

En este sentido, se considera importante resaltar que tras el Tratado de Asunción, entendido como derecho originario, y en un sistema que se crea con características de intergubernamentalidad, resulta necesaria una reforma constitucional por parte de los Estados parte. En tanto la República del Paraguay reformó su Constitución en 1992, para actualizarla a los nuevos ritmos de la integración y, de manera similar, la reforma constitucional argentina, de 1994, se presenta como un desequilibrio importante la falta de reforma en los textos fundamentales del Brasil y el Uruguay por medio de una convención constituyente.

El 17 de diciembre de 1994, los cuatro países miembros del Mercosur suscribieron el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, denominado Protocolo de Ouro Preto (POP). Este Protocolo consagra la personalidad jurídica internacional del MERCOSUR; establece cuáles serán sus órganos definitivos, determina el sistema de solución de controversias y consagra las fuentes jurídicas. El POP termina de delinear algunos de los órganos previstos por el Tratado de Asunción e incorpora otros, siempre manteniendo el carácter intergubernamental del sistema. Destacándose en su estructura: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo del Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).

b. Integración regional y reformas constitucionales: los casos de Argentina y Paraguay

Desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción el 29 de noviembre de 1991 que dio origen al MERCOSUR, dos Estados Parte han procedido a modificar sus Constituciones Nacionales de acuerdo con la nueva realidad integradora presente en la subregión. Las Constituciones Nacionales de la República Argentina y de la República del Paraguay fueron modificadas luego de la entrada en vigencia del Tratado, a través del llamado a Convenciones Generales Constituyentes en 1994 y 1992, respectivamente¹⁷⁵. “Cuando un Estado reforma su Constitución, y por dicho medio se subraya que la integración es un nuevo fin del mismo, ello conlleva que su Derecho nacional deba interpretarse del modo más favorable a la integración” (Dromi San Martino, 2002: 115).

La integración tiene una personalidad diferente y mucho más compleja que la mera suma de sus Estados miembros en tanto configura una nueva entidad política, a la que se dotó de subjetividad con reconocimiento internacional y que cuenta con una organización institucional propia.

Sólo Paraguay y Argentina han realizado sendas modificaciones constituyentes a los efectos de actualizar los respectivos regímenes jurídicos a los tiempos del derecho de la integración, hasta el momento. Es importante resaltar que el Tratado de Asunción es considerado derecho originario, y crea un sistema con características de intergubernamentalidad.

i. Constitución Argentina: integración y autonomía municipal

Con la reforma constitucional de 1994 se introduce en el texto fundamental la normativa necesaria para llevar a cabo un gradual y efectivo proceso de integración regional. En este sentido, el artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional faculta al Congreso a “aprobar tratados que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supranacionales en condiciones de reciprocidad e igualdad”.

Como ha sostenido Pocoví (1998): “En países de organización federal (...) la creación de un orden diferente al estatal no produce la extinción del sistema interno

¹⁷⁵En Uruguay se encuentra vigente la Constitución Nacional de 1967 con las modificaciones plebiscitadas del 26 de noviembre de 1989, del 26 de noviembre de 1994, del 8 de diciembre de 1996 y del 31 de octubre de 2004. Para el caso brasileño se encuentra vigente la Constitución Nacional de 1988, la que ha recibido muchas enmiendas constitucionales a lo largo de los últimos años.

de competencias. Antes bien, el derecho (...) de la integración provoca modificaciones, algunas sustanciales, en aspectos que hacen a la distribución de las competencias entre la Nación y las provincias, pero también entre éstas y los órdenes comunales, lo que conlleva a la consecuente remodelación y adaptación de las atribuciones locales” (Pocoví, 1998: 217-218).

Asimismo, los artículos 124 y 125 de la carta fundamental establecen la posibilidad que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social, celebren convenios internacionales y tratados particulares en el logro de determinados objetivos. Se otorga de esta manera un claro reconocimiento al proceso de regionalización entre las provincias argentinas.

Según una autora, este reconocimiento constitucional de la región como instrumento no significa que se haya alterado la trilogía jurisdiccional Nación-Provincia-Municipio. En este sentido la región fortalecería la trama de relaciones horizontales en el tejido político, materializando realidades de coordinación aún ineficientes. La ampliación de los mercados resulta, en este contexto, un imperativo no sólo para los Estados nacionales sino también un imperativo para las provincias y municipios (Saavedra, 1998), más allá de sus fronteras.

En este orden de ideas, si bien la reforma constitucional hace referencia que tales “nuevas facultades” corresponden a “las provincias” permitiendo así a éstas hacer frente a las nuevas realidades que se conforman bajo la dinámica de la integración regional¹⁷⁶, no menos importante resulta destacar que la misma reforma propendía al “fortalecimiento del régimen federal”, tal como la habilitara el artículo 3 inciso A de la Ley 24.309 del 29 de diciembre de 1993 declaratoria de la necesidad de proceder a una reforma de la Constitución Nacional Argentina.

En este contexto, se hace necesario hacer jugar los mencionados artículos 124 y 125 con el artículo 123 que, como mencionaremos en los próximos párrafos, reconoce y vigoriza la autonomía de los Municipios¹⁷⁷. Como establece Pocoví (1998: 220): “Con ello se fortalece además otro principio fundamental de nuestro federalismo: el respeto a las identidades locales”.

¹⁷⁶Véase: Rimoldi de Ladmann, Eve. “Las Provincias y las relaciones económicas internacionales” en *El Derecho*, sección Doctrina, T. 165 - 925.

¹⁷⁷Como sostuvo Dromi (2004: 122): “El municipio reviste calidad de entidad autónoma en un sentido integral, por ser una entidad histórica primaria en el orden fundante de la organización política y la entidad vigente con mayor grado de inmediatez en la relación ciudadano-Estado”.

El sistema federal de gobierno consta de tres niveles: nacional, provincial y municipal. La Constitución Nacional de 1853 impuso a las Provincias asegurar el “régimen municipal”, sin llegar a establecer la autonomía municipal¹⁷⁸. A partir del año 1957, algunas Provincias incorporaron a dicho principio a sus textos constitucionales.

El marco legal que da vida al régimen municipal argentino se encuentra en el artículo 5 la Constitución, al reconocer el derecho de cada una de las provincias a dictar sus propias constituciones bajo condición de administración de justicia, régimen municipal, y educación primaria. Este derecho es ratificado en el artículo 123 al reafirmar que cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero¹⁷⁹.

En ese mismo artículo, en la reforma constitucional de 1994, quedó establecida la autonomía municipal en los aspectos institucional, político, económico-financiero y administrativo¹⁸⁰. Se reconoce así la existencia del municipio como institución natural y necesaria, ampliándose la exigencia del originario artículo 5 de la Constitución Nacional sobre “régimen municipal”, el cual por imperio del artículo 123 pasa a ser autónomo. La Constitución ya no sólo determina a las provincias la organización de un régimen municipal sino que les exige que aseguren y garanticen la autonomía municipal. El municipio cierra la tríada federal conformada además por el Estado-Nación y la provincia.

¹⁷⁸“La descentralización municipal no aparece en las “Bases” de Alberdi, ni en la Constitución norteamericana, antecedentes de decisiva influencia en la redacción de nuestra Constitución histórica; tampoco se la encuentra, obviamente, en las Constituciones unitarias de 1819 y 1826” (Marani, 2003: 42). Si se reconoce como antecedente la Constitución española de 1812 -comúnmente denominada “Constitución de Cádiz”-; por la reunión de las Cortes españolas en aquella ciudad andaluza al declararse leales al rey Fernando VII. En la misma se hace alusión a los ayuntamientos bajo su exclamación en el artículo 310: “Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan”.

¹⁷⁹ Véase: Gelli, María Angélica. *La Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada*. Buenos Aires, La Ley, 2004.

¹⁸⁰ “Ha quedado claro que el Municipio es un ente que ‘tiende’ a la autonomía, entendiendo por autonomía (en su acepción ‘plena’) el reconocimiento de las siguientes cinco atribuciones: 1. autonormatividad constituyente, o sea, capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental (...) 2. autocefalía, o sea, capacidad para elegir las propias autoridades (...) 3. autarcía o autarquía, o sea, la autosatisfacción económica y financiera (...) 4. materia propia, o sea, el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción, y 5. autodeterminación política, o sea, el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que (...) puedan condicionar el ejercicio de las atribuciones descriptas precedentemente” (Rosatti, 1994: 223 y ss).

La institución municipal será quien se encargue de administrar los intereses locales, y la que trabaje para responder a las necesidades de la comunidad que representa, buscando la comunión entre la participación local y una adecuada conjunción con la provincia y con el Estado Nacional. En definitiva la reforma constitucional, en palabras de Drnas de Clément (1999), ha fortalecido el rol de los municipios dando lugar a lo que puede considerarse una etapa de creciente municipalización.

ii. Constitución Paraguaya: el nacimiento de una nueva letra constitucional

Con respecto a la reforma constitucional de 1992, se puede sostener que es considerada para Paraguay como el surgimiento de *una nueva letra constitucional*, que recoge todos los preceptos que caracterizan a las constituciones liberales del mundo.

Tras el fin de las tareas de la Convención Nacional redactora, recordaba Oddone (1992) que: “El problema de la organización espacial o territorial de la República reviste una especial importancia política y los extensos debates ocurridos en la Convención Nacional sobre la descentralización así lo han demostrado” (Oddone, 1992: 7).

Vázquez (2006) sostiene que: “La promulgación de la nueva Constitución Nacional (...), inspirada en la democracia participativa como sistema de gobierno, introduce profundos cambios en la gestión del territorio y en la redistribución del poder central hacia poderes regionales y locales (...). Así, por primera vez en la historia del país las comunidades locales y regionales pueden elegir autoridades y desconcentrar el Estado creando poderes descentralizados” (Vázquez, 2006: 137).

A los efectos del presente trabajo, destacamos los preceptos constitucionales que dan origen a la internacionalización del orden jurídico paraguayo, recogido en los artículos 141, 137 y 145 del mencionado texto constitucional; y sus efectos en materia de relaciones internacionales y de integración regional municipal en relación con el grado de autonomía que conllevan los municipios paraguayos.

El primero de esos artículos es el que establece que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el segundo de los artículos mencionados. Por último, el artículo 145

establece que la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional (Lopresti, 1997: 253 y ss).

Por su parte, el artículo 143 establece que Paraguay en sus relaciones internacionales acepta el derecho internacional y se ajusta, entre otros principios, a la solidaridad y la cooperación internacionales. Ciertamente es que no se hace expresa mención a la palabra “integración”, sin perjuicio de ello entendemos que la idea de integración podría incluirse dentro de estos principios *ut supra* mencionados.

En lo referente a los municipios, su concepto y atribuciones, se destacan los artículos 166 al 171 de la Sección III titulada “*De los Municipios*”. En el artículo 166 se establece que las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica propia y que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

En el artículo 168 se destacan las atribuciones de las Municipalidades, tomando particular relevancia a los efectos del presente trabajo las áreas de libre gestión en materia de su competencia, a saber: urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía. Se debe hacer notar que muchas de estas áreas constituyen los ejes temáticos de las diferentes unidades de trabajo de la Red de Mercociudades.

En una aproximación crítica a la realidad de la estructura municipal, Vázquez (2006: 138) destaca que: “los municipios tienen mayor autonomía política y presupuestaria y funciones más operativas, por ser instancias de ejecución inmediata de los servicios básicos a la población local (...) no se contemplan para los municipios objetivos estratégicos ni modelos o sistemas de planificación vinculados con el desarrollo municipal”.

Por su parte, el artículo 171 sostiene que: “Las municipalidades podrán asociarse con otras para encarar en común la realización de sus fines y, mediante la ley, con municipalidades de otros países”; abre así la puerta al establecimiento de redes de ciudades transfronterizas. Como destaca Respuela (2004: 24): “La Constitución de Paraguay, a diferencia de las de Argentina y Brasil, consagra expresamente la posibilidad de los municipios a nivel internacional en la última parte de su art. 171”. La constitución de este tipo de redes de ciudades ha sido un

elemento clave en el desarrollo de las relaciones intermunicipales al interior de los procesos de integración y en materia transfronteriza.

c. Los cuatro Estados Parte fundadores del MERCOSUR: estructuras de gobierno comparadas y sus procesos de descentralización municipales desde la década de 1990

En esta sección se aborda de manera general la estructura que tienen los cuatro gobiernos fundadores del MERCOSUR. La referencia constante al municipio (o su equivalente) se debe a que se trata de la unidad mínima dentro de las cuatro administraciones estatales que se estudian. Es en los municipios donde las posibilidades de desarrollo local transfronterizo podrían encontrar (y han encontrado) espacios potenciales de colaboración entre las comunidades, en el marco de un proceso de integración regional intergubernamental como el MERCOSUR.

Del mismo modo, se busca explicar los procesos de descentralización ocurridos en los cuatro países, que permiten (en algunas ocasiones de manera incipiente) que los gobiernos subnacionales participen de forma activa en la promoción internacional en la búsqueda de espacios de colaboración con otros gobiernos locales, sin que esto pase por la revisión de la federación de la que forman parte.

Al respecto, la descentralización puede ser vista desde tres perspectivas diferentes. “Desde la *perspectiva fiscal* la descentralización es vista como herramienta de un correcto manejo de las cuentas públicas; previene superposición de esfuerzos y derroche de recursos, y reduce costos de transacción. Desde una *perspectiva técnica* la descentralización puede ayudar, constantes otros factores, a la toma de decisiones más eficientes que conducen a productos de mejor calidad; contribuye también a la desburocratización de la gestión pública y a dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. También se señala, desde un tercer enfoque, la *virtualidad democratizadora* de la descentralización, en cuanto aproximar las decisiones de política a jurisdicciones subnacionales favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores directamente interesados en ellas, circulación abierta de información, fiscalización social de la gestión pública, etcétera” (Vilas, 2003: 2). Estos tres enfoques son complementarios y ocurren de manera

simultánea, aunque alguno cobre mayor relevancia dependiendo de las circunstancias, en particularidad en cuanto a su virtualidad democratizadora¹⁸¹.

¹⁸¹ En el contexto actual de globalización (o glocalización), los procesos de democratización política y de descentralización del Estado-Nación, revalorizan el papel de los gobiernos subnacionales. Como ha sostenido un autor: “La integración puede provocar cierto ‘alejamiento’ hacia el ciudadano, por lo cual la descentralización interna puede complementar esta situación, si la misma esta basada en una autonomía real de los municipios (...), permitiendo delinear mejores políticas locales para adaptar su realidad a un proceso con nuevas reglas” (Geneyro, 2002: 2). Como consecuencia del incremento de su autonomía y de la descentralización de las funciones del Estado; el poder local adiciona a las tradicionales funciones de prestación de servicios y de inversiones en infraestructura urbana, nuevas competencias relacionadas con el desarrollo económico social; el equilibrio territorial y poblacional; la promoción en materia de ciencia y tecnología; y, la difusión cultural. Hoy en día, no se puede ser competitivo con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida para dar respuesta desde los nuevos procesos de toma de decisiones. Así, la variable tiempo se convierte cada vez más en una variable determinante al momento de dar respuestas políticas; y en este contexto la ecuación tiempo-velocidad-flexibilidad caracterizan los nuevos procesos decisivos políticos. Boisier (2005) ha propuesto que: “la ley universal de la descentralización: la eficacia y velocidad de decisión de todo organismo público es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia al centro nacional de decisiones” (Boisier, 2005: 58). En otras palabras, la apertura externa de la globalización también obliga forzosamente a una apertura interna (o local) de carácter político institucional democrático. Es importante tener en cuenta que: “En gran parte del debate cotidiano la descentralización es entendida fundamentalmente como una reforma de la administración pública, lo que en verdad en la práctica vendrá a ser simplemente una desconcentración, incluso territorial, del aparato tecno-burocrático de gobierno; en otros casos la discusión sube de nivel y se interpreta la descentralización como una reforma del Estado, envolviendo en este caso un cambio estructural en la articulación del Estado con la sociedad civil y en la distribución espacial del poder (...); pocas veces el debate alcanza el verdadero nivel en que hay que plantear esta cuestión, es decir, como un cambio estructural societal, que como tal involucra a todo el tejido político y social de una nación, un nuevo contrato social” (Boisier, 2002: 4). La ciudadanía exige descentralización. Para Borja (2002), la ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos”. Exigir descentralización en las políticas públicas es la mejor forma de hacer efectivos los derechos y deberes de la ciudadanía. Desde otra perspectiva, Saavedra (1998) recuerda que: “la descentralización ha sido percibida desde la sociedad como una medida de emergencia a la que los poderes centrales han debido apelar por el tamaño desmedido que el Estado fue tomando es sus distintos niveles y por la consecuente pérdida de eficiencia en la gestión de actividades cuyo monopolio había defendido denodadamente. Esta crisis de sobredimensionamiento estatal ha ocasionado como contrapartida una ‘crisis de reacción cívica’ (...) resulta positivo: la generación de nuevos espacios de participación y acción, por cuanto con ello se abandona el plano de lo retórico para efectivamente construir la democracia desde lo cotidiano” (Saavedra, 1998: 165). Autonomía de los gobiernos municipales no implica una atomización del poder del Estado sino, por el contrario, una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos, bajo una idea de poder compartido o de *shared power*, en orden a la satisfacción de las necesidades y problemáticas de los habitantes de las ciudades. Desde la ciencia política, podríamos sostener que el nuevo habitante de la ciudad es un productor social y consumidor social de sus propias decisiones, de allí la identificación como “*prosumer (producer + consumer)*”, lo cual exige al ciudadano nuevas responsabilidades (*responsabilities*) y nuevos ámbitos de educación constante destinada a las nuevas formas de autogestión y co-gestión. Como ha sostenido Boisier (2002: 2): “La descentralización es un concepto tanto teleológico como instrumental. Es fin y medio simultáneamente”. La descentralización puede surgir por tanto desde dos perspectivas: por un lado, como una demanda vertical ascendente desde la sociedad civil al Estado-Nación que reclama mayor autonomía en la toma de decisiones locales; o, por otro lado, como una oferta vertical descendente desde el Estado-Nación a la sociedad civil local, en la cual el Estado otorga una serie de competencias a los gobiernos y las comunidades locales. En este sentido, “los gobiernos municipales deben asumir ante los procesos de descentralización nuevas responsabilidades que se traducen en una transferencia del Estado-Nación de instrumentos de

La descentralización contribuye de manera fundamental con la paradiplomacia transfronteriza. “La descentralización es encarada como el mecanismo que permite al nivel central descargarse de un conjunto de erogaciones, transfiriéndolas a las jurisdicciones subnacionales. En la medida en que, en principio, esas jurisdicciones están más cerca del común de la gente, la descentralización contribuiría a aproximar las decisiones a ellos (efecto democratizador), además de equilibrar las cuentas públicas” (Vilas, 2003: 3). Esto permite acerca la toma de decisiones a los espacios locales; es una forma de revertir la erosión de la autonomía subestatal (Cornago: 2006). Sin embargo, en esta apartado se busca, además de describir la estructura de cada Estado, una aproximación a los procesos de descentralización que se vivieron durante los años noventa, entendiendo las motivaciones políticas y económicas que han estado presentes desde aquel momento.

Particularmente para el caso de los países de América Latina, los procesos de descentralización en los noventa estuvieron vinculados con las modificaciones administrativas derivadas de las políticas de ajuste estructural. El análisis de los procesos de descentralización que se vivieron en los países fundadores del MERCOSUR fue acompañado (y algunos casos provocado) por los lineamientos establecidos por el Consenso de Washington, que modificaron profundamente la “tendencia centralizadora que predominó en la mayoría de los estados latinoamericanos hasta los años 1970 (...), reforzado por los regímenes autoritarios que surgieron en la mayoría de los países latinoamericanos” (Assies, 2001: 1).

gestión en sentido vertical descendente” (Pocoví, 1998: 225). Como ha sostenido Francisco Albuquerque (2006: 7): “El enfoque ascendente (...) tiene como finalidad fomentar la toma de decisiones participativas por parte de los actores locales en todo lo relativo a las políticas de desarrollo, buscando la implicación de dichos actores e instituciones territoriales”. En las sociedades horizontales, los ciudadanos expresan sus exigencias y necesidades representándose socialmente a sí mismos o a su grupo de interés; a su vez, participan o buscan participar directamente de las decisiones político-administrativas para dar respuesta a sus necesidades, experimentando un nuevo y directo protagonismo, sobre todo, en el nivel de gobierno local. Estos nuevos ciudadanos son, o buscan ser, productores y consumidores de sus propias decisiones en un proceso de inclusión de temáticas sociales siempre creciente. En términos de *policy making*, la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las políticas nacionales del Estado; pero, a la vez, asegura una mayor flexibilidad en éstas últimas para adecuarlas a las realidades locales siempre cambiantes. Es así como *la descentralización se convierte en mayor democratización*. Como ha concluido Boisier (2002) sobre ésta cuestión: “Es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización, pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder (...) puede resultar completamente antidemocrática si (...) no existe un receptor socialmente adecuado” (Boisier, 2002: 5).

A partir de los años ochenta la situación comenzó a modificarse, debido al contexto de crisis económica que azotó la región durante esa década (considerada como *la década perdida*)¹⁸². Esto dio paso a una serie ajustes macroeconómicos que provocaron a su vez, la ocurrencia de reformas institucionales, debido a la condicionalidad impuesta desde fuera de la región. En este contexto, comenzaron a gestarse los procesos de descentralización que se abordan en este apartado.

c.1. República Argentina

Argentina es una República representativa, republicana y federal según el Art. 1 de su Constitución Nacional. El país está organizado en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital Federal de la Nación. El texto supremo consagra tres órdenes de gobierno en la federación argentina: a) el gobierno federal (Arts. 44 al 120, de la segunda parte); b) los gobiernos de provincia (Arts. 121 al 128), aquí se incluye al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, con una naturaleza de “ciudad-estado” distinta de las provincias y los municipios (Art. 129) y, c) los gobiernos municipales autónomos en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (Arts. 5 y 123).

En función de este “reparto”, Granato (2015) siguiendo Bidart Campos (2006) y a Gelli (2011), reconoce que esta “distribución de competencias” tiene como soporte la máxima consagrada en la norma fundamental que decreta que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, y que la administración federal ejercita los poderes delegados en forma expresa o implícita, siendo, por tanto, poderes limitados: competencias conservadas por las provincias; competencias delegadas al gobierno federal; competencias concurrentes entre los dos órdenes gubernamentales; competencias excepcionales de las provincias; competencias excepcionales del gobierno federal; competencias compartidas entre el estado federal y las provincias, es decir, que requieren una doble decisión integradora; y competencias prohibidas a toda instancia gubernamental.

¹⁸² Al respecto, véase: Bárcena, A. “La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después”, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile, CEPAL y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

La forma de organización política es particularmente llamativa si se considera que “Argentina posee una distribución tremendamente sesgada de su población. Un tercio de la población vive en un radio de cuarenta kilómetros desde el centro de la ciudad de Buenos Aires” (Föhrig, 2001: 69). La mayor parte de la población se concentra en 5 de 23 provincias y en el distrito federal. Sin embargo, el peso que tienen las provincias no es necesariamente proporcional a la población que habita en ellas.

El poder legislativo provincial es ejercido por la legislatura de cada provincia que puede ser unicameral o bicameral. Las provincias se divide en “departamentos”, salvo en el caso de la provincia de Buenos Aires donde reciben la denominación de “partidos”. Cada departamento está a su vez dividido en distritos y estos en localidades. Las localidades se clasifican en lo administrativo, principalmente en función del número de habitantes. La naturaleza, composición y competencias del gobierno de cada localidad depende de su rango, fijándose en las diferentes constituciones los criterios de clasificación y las formas de gobierno. Las localidades que superan un cierto número de habitantes, o por declararlo una ley provincial, se designan como municipios cuya rama ejecutiva la ejerce el intendente elegido por sufragio universal directo, y cuya rama legislativa, con potestad para la sanción de ordenanzas municipales, es ejercida por un concejo deliberante, siendo el número de concejales función de la cifra de habitantes.

De acuerdo con la normativa constitucional argentina, se entiende que las autoridades provinciales tienen un margen de acción amplio en lo que respecta a sus capacidades de planificación y negociación de acciones vinculadas con el desarrollo local, siempre dentro de los límites federales. Sin embargo, las capacidades provinciales están enmarcadas por la existencia de una estructura presidencial fuerte, la cual influye de forma importante en las decisiones sobre temáticas vinculadas con el desarrollo. La Argentina se ha caracterizado por “un proceso de descentralización de competencias y responsabilidades hacia las provincias, pero de alcance más limitado en materia de recursos (...). El federalismo argentino ha sido así, a lo largo de la historia, compatible con una fuerte centralización de las políticas más estratégicas para la consolidación y reproducción en el tiempo de [la] coalición de poder, así como de su inserción internacional” (Assies, 2001: 6).

Dentro de la estructura de la administración pública federal, en materia municipal, vale la pena mencionar la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, la cual trabaja de manera directa con las instancias municipales en el país, para modernizar sus sistemas administrativos y fortalecer la gestión local¹⁸³. El objetivo principal de esta Secretaría es “potenciar el alcance territorial de las políticas impulsadas por el Estado nacional, oficiando de nexo entre las distintas necesidades de los municipios del país y las herramientas y líneas de acción disponibles para dar respuestas adecuadas”¹⁸⁴. Se hace necesario remarcar que poca o nula ha sido la actividad de la SAM en cuanto a fortalecimiento de capacidades locales para la paradiplomacia.

También existe una Subsecretaría de Gestión Municipal, la cual promueve y difunde los proyectos y programas orientados a la mejora de la calidad de los servicios comunitarios y al desarrollo socioeconómico de las regiones. Asimismo, se encarga de coordinar la implementación de los proyectos referidos al fortalecimiento de la capacidad de gerenciamiento de las políticas públicas de los gobiernos municipales¹⁸⁵. Estas instancias institucionales pretenden propiciar la colaboración intermunicipal, además de proveer de herramientas a los gobiernos locales para su gestión de rigor. La Subsecretaría de Asuntos Municipales promueve diferentes programas como *Mi Pueblo*, *Financiamiento para Municipios*, *Municipios al Mundo* y *Programas Nacionales de Impacto Local*.

En materia fiscal, adicionales a los recursos que las provincias reciben de la federación por medio de la coparticipación federal de recursos fiscales¹⁸⁶ para operar y que se asigna a los municipios, es necesario conocer las capacidades de recaudación municipal. Estos recursos son una fuente de financiamiento para las actividades que realizan y, hasta cierto punto, determina qué tanta independencia en la toma de decisiones pueden tener los municipios respecto de los intereses que manifiesten.

¹⁸³ Véase: Secretaría de Asuntos Municipales, *Asuntos municipales*, disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/municipios.php>

¹⁸⁴ Véase: Secretaría de Asuntos Municipales, *Asuntos municipales*, disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/municipios.php>

¹⁸⁵ Véase: Secretaría de Asuntos Municipales, *Asuntos municipales*, disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/municipios.php>

¹⁸⁶ Véase la Ley N° 23.548/1988 que establece el Régimen de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias,

Por esta razón, el análisis de los montos presupuestales ejercidos por los municipios en Argentina, “ofrece un “laboratorio” muy atractivo donde estudiar los determinantes de la conducta fiscal municipal. La existencia de un régimen federal de gobierno hace que los arreglos institucionales y políticos que determinan la conducta fiscal de los municipios puedan variar de provincia en provincia en función de lo que establece cada Constitución. Ello, junto con la gran variedad existente en la geografía económica de las distintas jurisdicciones, y al interior de ellas, ha implicado de hecho una muy importante varianza en las instituciones fiscales municipales y en los resultados de las finanzas públicas de los municipios” (Sanguineti, 2001: 2).

Sin embargo, “la problemática municipal no ha sido debidamente analizada en la Argentina. En general, (...) las cuestiones que tienen que ver con el federalismo están vinculadas exclusivamente a la relación entre la Nación y las provincias. De hecho ha existido una escasa atención en los temas vinculados a la gestión de los gobiernos locales y la problemática municipal. Los estudios realizados presentan por lo general una perspectiva histórico-institucional y, particularmente, jurídica. Es decir, analizan el problema de la autonomía política, institucional, administrativa y financiera de los gobiernos locales. Los trabajos que analizan la problemática fiscal y financiera del sector público municipal argentino son aún escasos. En parte, debido a la escasa información municipal, aunque también es posible advertir un especial desinterés por parte de instituciones y centros de investigación sobre esta problemática (Sanguineti, 2001: 6).

Para Leiras (2013) la descentralización en la Argentina coexiste con la concentración de recursos (desigualdad interprovincial) y que la autonomía política provincial coexiste con la subordinación financiera. Estas combinaciones son factibles y no le quitan en nada el carácter de “federal” a la forma del estado argentino, sino que, por el contrario, estas “contradicciones” son el resultado del funcionamiento de las instituciones federales en una determinada coyuntura socioeconómica del país, así como de la trayectoria histórica que hemos tratado en este trabajo.

De esta forma, el carácter descentralizado del federalismo argentino y la concentración de recursos suscitan una dinámica general en la que las políticas públicas en la escala nacional se apoyan en coaliciones interprovinciales que los

presidentes construyen transfiriendo a los líderes provinciales recursos financieros a cambio de respaldo electoral y legislativo (Leiras, 2013).

Una federación está políticamente descentralizada cuando la dimensión territorial es en especial relevante para la formación de mayorías legislativas y coaliciones políticas de gobierno a escala nacional; y los gobiernos territoriales están autorizados para ejercer completamente o compartir con el nivel central numerosas y salientes funciones de gobierno (Leiras, 2013).

Dentro del proceso de descentralización en el país “no hubo actores sociales capaces de garantizar condiciones mínimas en el ámbito del aparato público para el desarrollo de la descentralización” (Cao y Vaca: 2007). Aunque existió este proceso de descentralización, la articulación de la estructura administrativa en el país determina que “los gobernadores negocian primero con el ejecutivo acerca de las materias que afectan a sus provincias y luego, dan instrucciones a sus respectivos diputados y senadores para que voten conforme a sus directivas” (Föhrig, 2001: 68). Aunque ello no determina que la acción local no sea relevante, por lo que su efectividad sí llega a verse comprometida por no considerar la opinión municipal en el juego de poder y de distribución de los recursos federales.

Para tratar de consolidar una voz local, los municipios conformaron la Federación Argentina de Municipios (FAM). Se trata de una entidad pública sin fines de lucro, creada por Ley N° 24.807/1998, facultada para representar a todos los municipios del país, mediante su asociación voluntaria. Los objetivos de la FAM son:

- a) Constituirse en el ámbito institucional natural de convergencia de todos los municipios;
- b) Representar a los municipios asociados ante los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación, autoridades provinciales y organismos nacionales y extranjeros;
- c) Defender la autonomía municipal;
- d) Fortalecer una democracia participativa, pluralista y federal;
- e) Impulsar programas y convenios con organismos públicos;
- f) Promover mejoras en la administración comunal, en especial las relacionadas con planificación, control de gestión, y acciones de cooperación y asistencia técnica;
- g) Perfeccionar la administración pública municipal y sus políticas a través de congresos, jornadas y actividades de formación y capacitación de recursos humanos;
- h) Pronunciarse sobre acuerdos de integración económica y regionalización celebrados entre los municipios asociados;
- i) Difundir y divulgar información vinculada a la temática municipal;
- j) Gestionar la cooperación y aportes provenientes de organismos y programas de origen provincial, nacional e

internacional; k) Establecer acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales, e internacionales, con la finalidad de fomentar el intercambio de información, documentación y experiencias afines; l) Crear, apoyar y financiar fundaciones, institutos y centros de estudio para favorecer la realización de estudios, investigaciones, programas, proyectos y acciones referidas a las materias municipal y local; m) Fomentar nuevas modalidades de interrelación y cooperación del sector público municipal con otros actores sociales, tales como entidades intermedias, asociaciones profesionales, instituciones universitarias y educativas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias; y, n) Realizar todo otro tipo de actividad orientada a fortalecer la gestión que llevan a cabo las administraciones locales¹⁸⁷.

Desafortunadamente, las diferencias partidarias entre los municipios que conforman la FAM, a lo largo de los últimos años, no han permitido el surgimiento de una voz local que defienda los intereses municipales más allá de los partidos políticos de turno que se encuentren en los distintos niveles de gobierno.

c.2. República Federativa del Brasil

Brasil es una República Federal conformada por 26 unidades federativas o estados y una Capital o Distrito Federal, que es Brasilia. La gestión territorial, social, política y económica en el tercer país más grande del continente americano constituye un reto a la construcción, operación y funcionamiento de una federación (Quintero, 2006). Asimismo, las desigualdades socioeconómicas son también un reto para la política interna.

El Estado Nación brasileño ha trabajado en la construcción y fortalecimiento del “Pacto Federal” sobre la base de la “tríada federal”, convirtiendo los municipios en una pieza fundamental del sistema. Brasil es, quizás, el único país del mundo que hace de los municipios parte del sistema federal, definiéndolo como tal en su Constitución (Art. 18). Por ello, el asociativismo municipal sin duda se encuentra condicionado por estos desarrollos políticos (Lessa, 2001; Quintero, 2006; Borges Junqueira, 2015).

¹⁸⁷ Véase: Federación Argentina de Municipios (FAM), *¿Qué es la FAM?*, disponible en: <http://www.famargentina.org.ar/que-es-la-fam.php>

La Constitución de Brasil vigente es de 1988. La necesidad de elaborar y renovar el pacto social en el Brasil se dio en el momento de la caída de la dictadura que gobernó el país desde los años sesenta, con la candidatura de Tancredo Neves en 1985 para ocupar la presidencia del país. Neves murió antes de asumir su cargo; sin embargo, la propuesta de su campaña sobre la elaboración de una nueva constitución, fue retomada por José Sarney, compañero de fórmula de Neves, quien finalmente asumió la presidencia.

Lo relevante de este documento constitucional, es el establecimiento de una serie de condiciones que permitieron que durante los años subsiguientes a su entrada en vigor, se lograra una modificación en la organización administrativa del país, así como de la organización del trabajo dentro de la federación. La Constitución de 1988 estableció que además del Presidente, los Gobernadores de los Estados, los alcaldes municipales y los representantes del poder legislativo, fueran elegidos de manera directa y secreta, a diferencia de los procesos de elección indirectos que se daba previamente en el país (Serna, 1998). Del mismo modo, la Constitución fijó que los municipios fueran autónomos política, administrativa y financieramente, según los Art. 18, 29 y 34¹⁸⁸.

De acuerdo con el Art. 24 de la Constitución, la Unión (la federación), los Estados (y el Distrito Federal) y los municipios toman decisiones de manera conjunta. La Unión se limitará a establecer normas nacionales, y en caso de que no existen leyes federales sobre aspectos generales, los estados ejercerán la competencia legislativa plena, para atender sus peculiaridades. La Constitución faculta a la Unión para concebir regiones, estados y municipios como instrumentos de organización “en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y a la reducción de las desigualdades regionales (Art. 43).

Administrativamente existe la Secretaría de Asuntos Federativos (SAF), que es la instancia que tiene la Unión para trabajar de forma cercana, directa y coordinada con los gobiernos subnacionales en el Brasil, buscando fomentar nuevas relaciones entre las instancias municipales y el Gobierno Nacional. Dentro de las actividades más relevantes desarrolladas por la SAF se encuentra la creación del

¹⁸⁸ Los municipios en Brasil tienen cuatro capacidades que fortalecen su autonomía: se auto-organizan a través de una ley orgánica propia; tienen la capacidad de auto-gobernarse, ya que tienen un alcalde y concejales dentro de las cámaras municipales; tienen una capacidad normativa propia, ya que pueden promover normatividad que complementa la federal; se auto-administran, pues prestan servicios de interés local (Nunes, 2009).

Comité de Articulación Federal, en el cual participan representantes tanto de los gobiernos municipales como del gobierno federal. A través de grupos de trabajo específicos, los diferentes niveles de gobierno trabajan en la construcción de una agenda común, en donde se discuten los problemas de desarrollo económico y se aborda la desigualdad entre los propios municipios (Rolnik, 2004: 97).

Dentro de las actividades básicas de los municipios está la provisión de la salud, la educación, la seguridad así como su participación creciente en el ingreso fiscal; asimismo, se encargan de la planificación urbana y territorial y de asuntos diversos sobre interés local, además de complementar la legislación federal y estatal. “Se puede afirmar que, desde 1988, hay en el país una descentralización hacia los poderes locales. Sin embargo, la Constitución de 1988 definió diversas acciones políticas para ser ejecutadas tanto por la Unión, como por los Estados o los Municipios” (Rolnik, 2004: 91). Esto quiere decir que aunque hay un entorno normativo que fomenta la autonomía municipal, aunque ella no fuera necesariamente plena¹⁸⁹.

Una de las razones por las cuales se pensó en la descentralización como proceso clave en el fortalecimiento del federalismo del país, tiene que ver con las desigualdades entre los diferentes estados. La posibilidad de otorgarles responsabilidades concurrentes a los diferentes niveles de gobierno para poder legislar y emprender acciones sobre política social, es clave para poder tener una acción cercana a las comunidades. Estas acciones permitían que las autoridades locales tengan control y poder de decisión sobre las problemáticas que les afectan de manera prioritaria. “En el comienzo de los años 90, la distribución federativa de los planes del área social derivaban menos de obligaciones constitucionales que de la forma en que, históricamente, estos servicios se habían organizado en cada política particular. A lo largo de dicha década, sin embargo, se hizo efectiva la descentralización de los planes del área social. El proceso de descentralización, así

¹⁸⁹ Históricamente, Brasil ha tenido una organización política más cercana a la descentralización que otros países de la región. Esto tiene un origen colonial, ya que la forma de administración portuguesa establecía actividades para los municipios en los que se dividió el territorio colonial, subordinándolo al poder central, pero al mismo tiempo estableciendo atribuciones locales. Esta forma contrastaba de forma clara con los ordenamientos de España y Francia, donde había una alta centralidad del poder del Rey. De acuerdo con este legado histórico, Brasil ha mantenido procesos de descentralización del poder desde el siglo XVI, así éstos no se hayan concretado de forma plena (Rolnik, 2004: 91).

como la distribución federativa de competencias, asumió una trayectoria particular en cada política sectorial” (Arretche, 2003 citado en Rolnik, 2004: 96).

Este último punto es relevante porque faculta al municipio a impulsar su normatividad dentro del ámbito federal, pero con un impacto local que ayude a disminuir las desigualdades entre los diferentes gobiernos subnacionales (Rolnik, 2004: 96), lo que además contrarresta o remedia (en cierta medida) a la mencionada *erosión de la autonomía subestatal* (Cornago, 2006: 36).

Respecto de la estructura administrativa, la administración de los estados se basa en un poder ejecutivo ejercido por un gobernador elegido junto con un vicegobernador para un periodo de cuatro años. El poder legislativo local reside en una Asamblea Legislativa estatal, el cual está integrado por un número de representantes tres veces mayor al número de representantes que tenga en la Cámara de Diputados de la Unión. La duración de su permanencia en los cargos es de cuatro años. A su vez, estas instancias estatales se dividen en 5.564 municipios, que es la unidad mínima de organización política.

De acuerdo con la ley brasileña, el municipio se regirá por una ley orgánica y estará integrado por un *prefeito*, un *viceprefeito* y varios *vereadores* (concejales)¹⁹⁰, en cantidad proporcional a la población del municipio, todos elegidos mediante voto directo para un periodo de cuatro años (Art. 29). En la Constitución de la Unión se establece que dicha elección debe ser simultánea en todos los municipios del estado. Además, existe la figura de la Cámara Municipal, que realiza funciones legislativas y fiscalizadoras en el nivel local.

Uno de los temas más complejos son las dinámicas recaudatorias que generan asimetrías entre los municipios. “En el sistema actual, la recaudación tributaria está concentrada en cinco impuestos principales, que representan más del 70% de la recaudación total del país. Cuatro de ellos son recaudados por la Unión y el quinto, el más importante, que es el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), es recaudado por los estados” (Arretche, 2003 citado en Rolnik, 2004: 92).

La mención a temas recaudatorios se basa en la necesidad de comprender las formas como se financian las actividades locales, así como los mecanismos a

¹⁹⁰ Se trata de miembros de un órgano colegiado en representación del municipio y que tiene funciones ejecutivas o legislativas.

través de los cuales se busca disminuir las desigualdades que existen entre los estados y los municipios. “Desde la Constitución de 1988, la recaudación de tributos en Brasil a, nivel gubernamental, se ha venido alterando paulatinamente. En 1988, la parte del total recaudado que correspondía a la Unión, a los Estados y a los Municipios, era de 71%, del 26% y del 2,8% respectivamente. A lo largo del decenio, la participación total de la Unión se vio reducida al 68%; los Estados permanecieron con el 26%, mientras que los Municipios pasaron a recaudar el 5,3% del montante. El aumento municipal fue del orden del 197%, contra un 63% de aumento, por parte de los Estados, y un 54,8%, por parte de la Unión. Sin embargo, y a pesar de todos, los municipios siguieron participando con una parte muy pequeña del total de la recaudación” (Rolnik, 2004: 92).

Los recursos que son administrados por parte de la Federación hacia los municipios se reparten a través del Tesoro Nacional, por medio de diversos fondos: el Fondo de Participación de los Municipios (FMP), el Impuesto a la Renta (IRRF), el Impuesto sobre productos industrializados (IPI), el Impuesto sobre la Territorialidad Rural (ITR) y el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF-Ouro), en caso que los municipios realicen estas actividades.

Los Estados transfieren también recursos a los municipios a través del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), del Impuesto sobre los Vehículos Automotores (IPVA), además de recursos por concepto de exportación de manufacturas, proveniente de la Unión pero canalizado a través de los estados (Rolnik, 2004: 93). Otra de las formas como se financian los municipios en Brasil es por pago por la explotación de recursos naturales, dependiendo del tipo de recursos que cada localidad posee. Los porcentajes de las transferencias de la Unión a los estados y los municipios, y de los estados a los municipios, está consagrado en la Sección VI. Del Reparto de los ingresos tributarios de la Constitución brasileña (Arts. 157 al 162).

Adicional a las transferencias determinadas en el texto constitucional, la Federación aporta recursos a los estados y municipios por medio de *transferencias voluntarias*. Estas aportaciones no están sujetas a reglas legales de distribución, sino que se hacen a través de enmiendas enviadas por los Diputados al Congreso Nacional. Estos recursos son usados para satisfacer necesidades locales específicas, que además permitan fortalecer el apoyo político de los estados y municipios hacia la Unión.

Esta práctica no establecida de forma constitucional, comenzó en 1995, dando inicio a un proceso de descentralización fiscal. El hecho de que haya un aumento en la capacidad financiera municipal, con recursos destinados a sus necesidades locales específicas, debería potenciar su efectividad. Desde luego, la capacidad recaudatoria depende del tamaño del municipio, del uso del suelo y de la cantidad de población residente en cada espacio municipal. “Las situaciones dispares de recaudación se explican por diversos factores, entre ellos, la dinámica económica, la base de recaudación predial urbana y, también, las diferencias de estructura técnica y administrativa de los municipios (catastros, sistemas de control, fiscalización, etcétera)” (Rolnik, 2004: 96).

Esta situación sobre la búsqueda de mejores condiciones para la recaudación fiscal de municipios y el hecho que los más pequeños tengan ciertas desventajas frente a los municipios más grandes, en realidad se convierte en una contradicción, porque la intención inicial no termina por concretarse. En primer término, porque “el aumento de las transferencias otorgadas a los municipios no fue equiparable al aumento de las responsabilidades a cargo de estos entes” (Rolnik, 2004: 97). Esto quiere decir que las municipalidades están en la obligación de modernizar su capacidad administrativa y recaudatoria.

Como una forma de contrarrestar estas contradicciones y buscar construir mecanismos más justos para la actuación municipal, el fortalecimiento de los procesos de descentralización ha sido una constante con miras a vigorizar la Federación. Desde luego, existen voces críticas sobre los dilemas y retos que enfrentan los procesos de descentralización, pero en el marco del fortalecimiento (o redefinición) del federalismo brasileño.

En particular, la necesidad de un nuevo pacto federativo es una preocupación para el país. Dado que existe la potestad de dividir municipios, facultado por la Constitución de 1988, durante los últimos años ha habido una partición excesiva del territorio brasileño. “Los esfuerzos de cooperación federativa y ha modificado profundamente la distribución de competencias con el propósito de ampliar el poder de los estados y municipios. Sin embargo, este nuevo movimiento pendular en dirección a la descentralización no ha sido completo y es de esta descentralización inconclusa que surgen los dilemas actuales del federalismo brasileño (Souza y Dias, 1997: 64 citado en De Camargo: 2004: 241).

Por último, también vale la pena mencionar espacios de trabajo conjunto entre los municipios del Brasil, aunque no necesariamente desde la estructura de gobierno, como la Asociación Brasileña de Municipios (ABM), que es una asociación civil sin fines de lucro, que fue declarada como de utilidad pública a través del Decreto Federal. La ABM se fundó el 15 de marzo de 1946, en el contexto de la Reforma Constitucional, convirtiéndose en la entidad más antigua que representa a los municipios en el país¹⁹¹. Otras instancias relevantes son la Confederación Nacional de Municipios (CNM), formada el 8 de febrero de 1980. (Quintero, 2006: 215) y el Frente Nacional de Prefeitos (FNP), formada el 9 de noviembre de 2001.

La CNM es una entidad privada, con personalidad jurídica, apartidista y sin fines de lucro. Su objetivo es consolidar el movimiento municipalista, fortalecer la autonomía de los municipios y transformarse en una referencia mundial en la representación municipal, a través de iniciativas políticas y técnicas que incidan de forma favorable en la calidad de vida de la población¹⁹². Por su parte, el FNP es una organización no partidista que agrupa a más de 250 municipios del Brasil, incluyendo 26 ciudades y más de 100 ciudades medianas y pequeñas. La FNP es la única representante de los municipios brasileños que está dirigida por los alcaldes activos, en funciones de representación y cuenta con una comisión de *Assuntos de Cidades Fronteiriças*.

Sin embargo, vale la pena mantener en mente que “el principal desafío está en la capacidad del gobierno federal de enfrentar con inteligencia los espinosos dilemas que plantea la descentralización. Son pocos los que niegan que la reforma del federalismo presupone como requisito la capacidad de los gobiernos estatales de generar mayores ingresos propios. Un segundo desafío, tal vez el menos evidente, es la capacidad del Ejecutivo federal de resistir la tentación de concentrar nuevamente los ingresos públicos en el nivel nacional, perpetuando de este modo el clientelismo en la estructura federal. Por el momento, el gran reto parece ser un papel muy limitado para la Unión y para el sector público en general, que debe abstenerse de hacer todo aquello que puede ser hecho por los estados, por los municipios, por los ciudadanos o por el mercado” (Souza y Dias, 1997: 108 citado en De Camargo: 2004: 247).

¹⁹¹ Véase: ABM, *ABM, 60 años de historia*, Brasilia, 2006.

¹⁹² Véase: Confederação Nacional de Municipios (CNM), *Quem Somos*, disponible en: <http://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm/quem-somos>

c.3. República del Paraguay

La República del Paraguay es una República que se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado. Su forma de gobierno es una democracia representativa, participativa y pluralista, de acuerdo con su Constitución Nacional (Art. 1). La estructuración política y administrativa del Paraguay, desde 1992, se basa en la división de dos regiones: Occidental y Oriental. Estas dos regiones están formadas por 17 departamentos y en 238 municipios y distritos (Art. 156)¹⁹³. En el caso del Paraguay, la dictadura militar que terminó en 1989 luego de 35 años en el poder, dio paso a un proceso de transición democrática, que llevó a la reformulación del texto constitucional que se sancionó el 20 de junio de 1992.

Según el texto constitucional, los departamentos serán gobernados por un Gobernador que no puede ser reelecto, así como una Junta Departamental. Los Gobiernos Departamentales tienen como competencia la coordinación de actividades y servicios departamentales comunes como las obras públicas, la provisión de energía, o el agua potable, por mencionar algunos, así como promover las asociaciones de cooperación entre departamentos (Art. 163). Adicionalmente, la Ley N° 426 de 1994 establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, la cual determina las atribuciones, competencias y estructuras e las Gobernaciones y Juntas Departamentales.

Al igual que Argentina y Brasil, Paraguay tiene como unidad administrativa mínima al municipio, en cual es definido como “la comunidad de vecinos con gobierno propio, que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo territorio coincide con el del distrito y se divide en zonas urbanas, suburbanas y rural” (Art. 1 de la Ley N° 1.294/87).

Los municipios tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (Art. 166 de la Constitución). En el Art. 168 se encuentran las atribuciones municipales, a saber: 1)

¹⁹³ El texto constitucional del Art. 156 dice: “A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”. Sin embargo, “dentro de la estructura operativa en el país, no existe la categoría de distritos en la subdivisión territorial, y se utiliza de forma indistinta el término ‘municipio’ o ‘distrito municipal’” (Gaete, 2012: 11).

la libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía; 2) la administración y la disposición de sus bienes; 3) la elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos; 4) la participación en las rentas nacionales; 5) la regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos; 6) el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones; 7) el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional; 8) la reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos, y; 9) las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la ley.

Los gobiernos municipales están a cargo de un intendente y de una junta municipal, los que serán electos a través de voto directo de las personas que tienen el derecho de ejercer su voto. De manera complementaria, y con la intención de ampliar el contexto institucional que fortalezca la descentralización, existe la Ley N° 3.966 “Orgánica Municipal” del año 2010, de impacto local, que determina las atribuciones, competencias y estructuras de los gobiernos municipales. Esta ley sustituyó la Ley N° 1.294 “Orgánica Municipal” de 1987, lo que demostró el interés por mantener una estructura legal actualizada acorde con las necesidades de los gobiernos locales.

Los principales ingresos para los municipios vía la recaudación fiscal son “el Impuesto Inmobiliario en los porcentajes establecidos por la Constitución Nacional; patente comercial, industrial y profesional; patente de rodados, a la construcción, al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria, transporte público de pasajeros, espectáculos públicos, publicidad y propaganda, registro de marcas, transferencia y faenamiento de ganado. Los ingresos provenientes de tasas por servicios prestados comprenden barrido y limpieza; recolección, tratamiento y disposición final de residuos; conservación de parques, jardines y paseos públicos; chapas de numeración domiciliaria; identificación e inspección de vehículos, servicios de prevención y protección contra riesgo de incendios, derrumbes y otros accidentes graves” (Gaete, 2012: 16).

Por otro lado, la administración pública del país cuenta con instancias y mecanismos que buscan concretar los procesos de descentralización establecidos en la Constitución. La más relevante es la Unidad Departamentos y Municipios

(UDM) del Ministerio de Hacienda que “coordina y articula a nivel país las políticas públicas tendientes a fortalecer los procesos de descentralización para el desarrollo de los territorios, que conlleven a una eficiente y transparente gestión de los gobiernos departamentales y municipales”¹⁹⁴. Esta instancia es importante porque colabora y “facilita a los departamentos y municipios las herramientas y/o instrumentos a nivel gubernamental y privado para el desarrollo de los Territorios”¹⁹⁵.

La Unidad fue creada a partir de la Resolución MH N° 410 del 30 de diciembre de 2010, por la cual se crea la Unidad dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Su objetivo es contribuir al desarrollo del territorio de los Departamentos y Municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana.

Como parte de sus actividades, la Unidad se encarga de la gestión del Sistema de Atención y Servicios a Gobiernos Departamentales y Municipales (GDM); gestión de transferencias de recursos financieros (coparticipaciones) Royalties¹⁹⁶, IVA, Juegos de Azar, Impuesto Inmobiliario a Municipios de menores recursos; capacitación y asistencia técnica a través del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para Departamentos y Municipios (PROCADEM). Del mismo modo, la Unidad contribuye al fortalecimiento del desarrollo territorial en cuanto a la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, actores locales y organizaciones de la sociedad civil.

La referencia a la UDM es clave porque es a través de ella que se busca fortalecer la gestión de los actores departamentales y municipales, con miras a

¹⁹⁴ Véase: Unidad Departamentos y Municipios, Ministerio de Hacienda, *Acerca de la UDM*, disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-udm/>

¹⁹⁵ Véase: Unidad Departamentos y Municipios, Ministerio de Hacienda, *Acerca de la UDM*, disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-udm/>

¹⁹⁶ Se entiende por *royalty* a la compensación que los particulares deben realizar al Estado por el uso o extracción de ciertos recursos naturales. En el caso de Paraguay esto está establecido en la Ley N° 1309 “Que establece la distribución de depósito de parte de los denominados *Royalties* y compensaciones en razón del territorio inundado a los gobiernos departamentales y municipales”. Este documento de 1998 se refiere a los territorios inundados por la construcción de las presas hidroeléctrica de Itiapú y Yacyretá. “En el caso de la hidroeléctrica de Itaipú, los royalties designan a la compensación financiera a los gobiernos por la utilización del potencial hidráulico del río Paraná por su uso en la generación hidroeléctrica. En el caso de Yacyretá Paraguay recibe recursos por ‘compensación de territorios inundados’. Desde el año 2000 las gobernaciones y municipalidades reciben las transferencias de royalties y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales Itaipú y Yacyretá. Estas transferencias tienen por objetivo primordial el desarrollo de la producción local y regional, además de mejorar la infraestructura de las localidades” (Gaete, 2012: 21).

profundizar la descentralización en el país, logrando un mayor desarrollo de los territorios, y sosteniendo indirectamente las capacidades de actuación a escala internacional.

Esta breve referencia a la estructura de la administración paraguaya da cuenta de algún grado de descentralización (niveles de gobierno nacional, departamental y municipal); sin embargo, “debe señalarse que la descentralización constituye aún un proceso de cambios reciente e inacabado” (Gaete, 2012: 9).

Durante la década de los noventa, el país vivió diversos procesos que buscaron concretar y fortalecer la descentralización en los ámbitos de gobierno. Uno de ellos es que en mayo de 1991, por primera vez en la historia del Paraguay, los Intendentes Municipales fueron elegidos a través de elecciones populares, sin condicionamientos explícitos o implícitos. En dicho proceso electoral fue posible ver el ascenso de partidos opositores, además de organizaciones independientes que lograron un espacio en los gobiernos municipales (Arditi, 1992). Al año siguiente, como se mencionó previamente, Paraguay contó con un nuevo texto constitucional que declara a la descentralización como uno de sus preceptos básicos.

De hecho, “la descentralización de los gobiernos departamentales y municipales puede ser vista como una condición satisfactoriamente superada en relación a un requisito político básico y representa un paso sumamente favorable a los propósitos de poner en funcionamiento el proceso para la descentralización en el país. Este hecho constituye un importante avance institucional no solo por su contenido de contraste histórico sino porque en el futuro el mismo también puede servir de base para reforzar el concepto de gobernabilidad a nivel subnacional” (Gaete, 2012: 10).

A pesar de la reforma constitucional de 1992 y de la existencia de una normatividad alrededor de la estructura municipal, existen aún múltiples retos para contrarrestar el histórico centralismo que ha privado en el país. Existe un avance importante en la formalidad de la organización territorial, pero cuya operatividad aún es un reto. Particularmente, en la definición de los roles específicos entre los diferentes niveles administrativos, que a veces parecieran duplicar actividades, o no haber sido diseñadas de manera adecuada. Esto se refleja en las “escasas, genérica y ambiguas ‘competencias’ que le fueron establecidas” (Gaete, 2012: 16). Existen además pocas experiencias en la articulación local, por lo que se tiende más a

hablar de procesos de desconcentración de actividades que de descentralización (Vázquez, 2006).

c.4 República Oriental del Uruguay

La República Oriental del Uruguay es una democracia republicana, de acuerdo con el Art. 82 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. Está dividida políticamente en 19 departamentos, los que están integrados por municipios, entendido como el tercer orden administrativo, el cual es además de reciente creación en el país (2010).

La formación político-administrativa en el segundo nivel, está formado por Gobiernos Departamentales que son las entidades públicas estatales que tienen el más alto grado de descentralización territorial. Los Gobiernos Departamentales están representados por un Poder Ejecutivo unipersonal, elegido por votación directa; las unidades administrativas también cuentan con una Junta Departamental, integrada por 31 ediles departamentales votados también de forma directa (Art. 262) de la Constitución. El único tema que no es asumido por la administración del gobierno departamental es el de la seguridad pública.

La coordinación entre los Intendentes de los 19 departamentos, según la Constitución Nacional, se da en el marco del Congreso Nacional de Intendentes (Art. 262). Se trata de un organismo público formado por los intendentes de los líderes de los Gobiernos Departamentales, con el objetivo de coordinar las políticas vinculadas a dicha instancia administrativa (Art. 230). El Congreso de Intendentes tiene como objetivos institucionales la “coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”¹⁹⁷.

Frente a la emergencia de la figura del municipio, el Congreso de Intendentes comenzó a ocuparse nuevas tareas, otras áreas de acción. Una de las más relevantes son las Relaciones Internacionales, a través de las cuales se permite un

¹⁹⁷ Véase: Congreso de Intendentes, *Presentación Institucional*, disponible en: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/institucional>

intercambio de experiencias en temas de descentralización, políticas sociales, planeación urbanística, entre otros. La figura del Congreso de Intendentes es relevante, porque pretende vincular a asociaciones, municipios, alcaldías y asociaciones de municipios tanto de América Latina como en el resto del mundo¹⁹⁸, fortaleciendo así la proyección internacional del país en su conjunto.

En el caso del Uruguay, la figura administrativa del *municipio* surgió legalmente en el 2009, con la formulación y entrada en vigor de la Ley N° 18.567 sobre “Descentralización Política y Participación Ciudadana”. Dicho instrumento introdujo el concepto de *municipio* en la administración pública del Uruguay, mandando la creación de 89 municipios en localidades con más de 5.000 habitantes¹⁹⁹. Anterior a este momento, los conceptos *departamental* y *municipal* eran usados casi de manera indistinta, pero referían únicamente a un segundo orden administrativo federal.

El municipio, como en los casos de los otros tres miembros fundadores del MERCOSUR, constituye la unidad mínima de las administraciones nacionales y la más cercana a las necesidades de la población. De acuerdo con el Art. 1 de la Ley N° 18.567, “un Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”. Esta figura legal se define como una institución político administrativa territorial, basada en la vecindad organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales. Esto quiere decir que las necesidades de las localidades de la población determinan el alcance de las actividades que tiene o tendrá la autoridad municipal.

El hecho de que el marco legal de la figura municipal sea tan reciente refleja la existencia de un Estado centralizado en sus funciones políticas, sociales y

¹⁹⁸ Véase: Congreso de Intendentes, *Presentación Institucional*, disponible en: <http://www.ci.gub.uy/index.php/congreso/institucional>

¹⁹⁹ A partir del 2015, los municipios serán establecidos en cualquier localidad con más de 2.000 habitantes, lo que aumentará el número de municipios y por lo tanto, complejizará los espacios de intercambio en este nivel administrativo (Garriga y Rosales, 2013: 320). También puede consultarse el texto de la Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana, que en Art. 1 establece la cantidad de habitantes que deberá tener cada entidad municipal.

económicas, con un reducido margen para realizar actividades de desarrollo local, más cercano a las comunidades. Éstas se encargaban únicamente de los servicios urbanos clásicos. Pavimentación, caminos, limpieza, tránsito, alumbrado público, higiene de los alimentos, espacios verdes, entre otros. La única diferencia estaba en el caso de la capital, Montevideo, ya que el gobierno local (intendencia) se encargaba del saneamiento de la ciudad, mientras que las otras 18 Intendencias recibían el servicio de una empresa del Estado. El abastecimiento de agua corriente, por ejemplo, también era provisto por una empresa estatal (Arocena, 1992).

El proceso de descentralización pretende el fortalecimiento de las administraciones locales, reconfigurando las actividades, acciones y alcances que puede tener el gobierno central en las localidades. El entramado institucional que surgió en el país a finales de la década pasada, puso las bases del proceso de descentralización que vive Uruguay en la actualidad. En el Art. 3 de la Ley N° 18.567 se establecen los “principios cardinales del sistema de descentralización local, a saber: 1) Preservación de la unidad departamental territorial y política; 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes; 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización; 4) La participación de la ciudadanía; 5) La electividad y la representación proporcional integral; y, 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

La Ley N° 18.567 posibilita legalmente “la implantación de un tercer nivel de gobierno, el nivel local, [el cual] constituye una novedad en términos de construcción institucional, en fase de implementación y aún incompleta” (Schelotto y Abreu, 2013: 96). La emergencia de este proceso abre una etapa de discusión política sobre la funcionalidad de esta forma de organización, así como de apropiación territorial para su ejecución en campo, con todas las oportunidades y las áreas de oportunidad que ello pueda acarrear. “El Uruguay contemporáneo está viviendo un proceso de innovación y cambio institucional que evidencia el protagonismo que ha adquirido la cuestión territorial en el país” (Schelotto y Abreu, 2013: 98), lo que es sumamente

relevante en el marco del interés por la cooperación transfronteriza y del proceso de integración regional en América del Sur²⁰⁰.

En el contexto de la creación del municipio, el cambio en la relación entre Estado, gobierno y sociedad, a través de ordenamientos territoriales, puede dar paso a un “esquema complejo de gobernanza multinivel” (Schelotto y Abreu, 2013: 99), que sea positivo en el nivel interno (nacional), así como en el regional, que fomente los procesos de colaboración intermunicipal internacional.

En este sentido, es importante señalar que “la definición del término municipal refiere a cuestiones políticas en la medida en que hace a las relaciones de poder y la gobernabilidad en el segundo y en el tercer nivel de gobierno y a la vinculación entre ambos. Por otra parte, establece pautas de gestión y prestación de los servicios. Complementariamente, el establecimiento del término municipal refiere a la identidad local y la participación de la comunidad. Y, finalmente, determina condicionamientos en cuanto al proyecto de territorio (Schelotto y Abreu, 2012: 59). Sin embargo, existen voces críticas sobre el proceso de descentralización en el país. “A pesar de los importantes procesos de redimensionamiento de la variable territorio en la consideración del diseño y la implementación de la política de los ministerios y organismos del Gobierno nacional, hay que señalar que el proceso adquiere una característica de desconcentración de funciones más que de descentralización territorial. El espacio de la descentralización propiamente dicho queda acotado a algunas instancias internas de la propia organización nacional” (Rodríguez Miranda, 2014: 15). Las actividades de gestión de la vida en los departamentos se centralizan en los intendentes, con un “resultado, además de económicamente dudoso, es con frecuencia un caso sin coordinación, con 19 centralizaciones, y nulo crecimiento de calidad institucional”²⁰¹.

Por último, en los cuatro países se percibe voluntad política para profundizar y fortalecer la descentralización gubernamental; sin embargo, en la operación, sigue

²⁰⁰ A modo de ejemplo, la cooperación transfronteriza entre las ciudades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí, se vio potenciada a a partir de la Ley N° 18.567/2009 que permitió la creación de la Alcaldía de Bella Unión en Uruguay. De esta manera, se logró un completo alineamiento político e institucional que permite avanzar en la construcción de la microrregión de integración fronteriza (Galantini y Oddone, 2013).

²⁰¹ Véase: Sección Opinión, ¿Cuál descentralización municipal?, en *El País*, Uruguay, 5 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/descentralizacion-municipal.html>

existiendo una fuerte centralidad hacia el gobierno nacional. Esto particularmente representa un área de oportunidad en el ámbito municipal, de poder acercar los espacios de toma de decisión a nivel territorial.

d. Las políticas nacionales de frontera de los cuatro Estados Parte fundadores del MERCOSUR

Las fronteras del MERCOSUR pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados Nacionales; o bien, desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre aquellas tierras que lograban diferenciar el “yo” del “otro” pues no se debe olvidar que la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la idea de separación o división.

La formación de los Estados-Nación ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importante de la historia tras el fin de los *Virreynatos* de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombálicas portuguesas a mediados del siglo XVIII. Las guerras de Independencia, guerras de liberación -por un lado- y guerras de establecimiento de nuevas fronteras -por el otro-, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el “yo” pasaba a ser parte del “otro”, es decir, que el *dentro* pasaba a ser parte del *fuera* (Rhi-Sausi y Oddone, 2009).

Macaulay y Bushnell sostienen que: “En comparación con las viejas naciones de Europa occidental, los países latinoamericanos pueden parecer algo artificiales, ya que no pueden ser diferenciados claramente por criterios de lenguaje, de tradiciones históricas e incluso de religión. Brasil y Haití, como antiguas colonias de Portugal y Francia, quedan lógicamente al margen de estas consideraciones. La razón principal que explica la proliferación de las nuevas naciones atiende al desmembramiento del imperio colonial español, en el que cada uno de sus vástagos iniciaría su andadura nacional con un conjunto de leyes e instituciones similares, heredadas del mismo pasado colonial, con la misma lengua (la que hablaban las minorías dominantes que establecieron las nuevas naciones) y, naturalmente, con la misma religión. A menudo, se podían establecer contrastes culturales y

socioeconómicos mucho mayores entre diferentes regiones de una misma nación que entre esa misma nación y sus países vecinos” (Macaulay y Bushnell, 1989: 30).

En América Latina, el establecimiento de las fronteras dio lugar a una importante cantidad de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros. Las fronteras en el MERCOSUR suman un total de 8.893 Km.

Al alejarse de las tradicionales hipótesis de conflicto que gobernaron en los países del Cono Sur en ocasión de las dictaduras militares de la década del setenta, al alejarse de la construcción de la frontera armada, de la frontera de defensa, es necesario considerar la reflexión presente, en un contexto de integración regional, en el que la cooperación transfronteriza busca concebir las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y equilibrios territoriales. Siguiendo la aproximación de Ciccolella (1997) el desarrollo de las nuevas formas de producción y, especialmente, su creciente tendencia a la fragmentación ha potenciado una nueva interpretación de fronteras móviles y fluctuantes al estilo *ratzeliano*, poco posibles en el pasado. Desde esta perspectiva puede entenderse la confluencia de *fronteras-corredores* que potencian el fortalecimiento de las regiones fronterizas (o de contacto) en términos de cooperación y articulación productiva. Por lo general, la preexistencia de ciudades gemelas en ambos lados de la frontera y la dedicación a actividades económicas relativamente similares permite la construcción de encadenamientos productivos con su consecuente efecto sobre la transformación territorial del área de confluencia.

En lo que respecta a las nuevas propuestas de integración física regional, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), sobre la que se profundizará más adelante, presenta claramente un manifiesto interés por las zonas de frontera. Su principal objetivo es el de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

MAPA 1. CARTERA DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE LA INICIATIVA PARA LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)



Fuente: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2013).

Recientemente, la IIRSA se ha constituido en un foro esencial para la planificación de la infraestructura en el territorio sudamericano y es el foro técnico de la UNASUR para temas relacionados con la planificación de la integración física regional, en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

Varios son los aspectos que ponen de relieve que las áreas fronterizas se están convirtiendo en nodos claves de la integración física (propuesta IIRSA/COSIPLAN), pasando de ser áreas marginales para convertirse en áreas estratégicas por la presencia de gas, petróleo y minerales (el caso de la Zona de Integración Centro Oeste Sudamericana conocida como ZICOSUR²⁰²), por la posibilidad de prevenir nuevas tensiones que, como se ha visto, suelen tener una materialización directa en las zonas de frontera y por encontrarse en su territorio los denominados bienes públicos regionales como el programa homónimo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. Dichos procesos de integración componen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera vía; a su vez, como ha quedado demostrado, la paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional en cuestión (Keating, 2001; Oddone, 2008). En su dimensión más positiva, la integración regional “dio pie a interesantes fenómenos de descentralización y desconcentración de los antiguos Estados unitarios, así como

²⁰² La ZICOSUR surge en 1997 por iniciativa de la Secretaría de Integración Regional de Antofagasta (Chile), y en la actualidad está constituida por regiones de Argentina (NOA-NEA), Bolivia (Departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija), Brasil (Mato Grosso do Sul), Chile (Tarapacá y Antofagasta) y Paraguay (Departamentos de Alto Paraguay, Departamento de Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguarí, Presidente Hayes y San Pedro). Según se manifiesta en el Protocolo de Campo Grande del 21 de noviembre de 2005, “ZICOSUR es un foro de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile, comprendidas en el centro oeste suramericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona”. ZICOSUR tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran. Asimismo, se presenta la necesidad de incluir otros Estados Federados del sur de Brasil como Rio Grande do Sul, Santa Caterina y Paraná y la totalidad de los Departamentos del Uruguay para conformar una franja regional que cruce del Pacífico al Atlántico.

a una reconsideración del funcionamiento de los Estados federales. Esto se reflejó en (...) la incursión de los entes subnacionales en el campo de la política exterior, antes privativo de los gobiernos centrales” (Maira, 2006: 85). La agenda transfronteriza, como muestra la experiencia europea y sudamericana, pone de relieve los elementos constitutivos de las *low profile politics*, es decir, aspectos sociales, ambientales y culturales de la política como de las *middle politics* (aspectos económicos y tecnológicos) y se proyecta, sobre todo, en un contexto de actuación internacional de las unidades subnacionales. Estas actividades de cooperación desarrolladas en el ámbito de las *low* y las *middle politics* crean nuevos márgenes de confianza que contribuyen a prevenir acciones producto del poder militar típicas de las *high politics* (alta política).

Es indispensable la coherencia entre las políticas subnacionales de cooperación con aquellas de integración fronteriza de los Estados Nacionales y las políticas producto de los procesos de integración regional pues éstas últimas, dirigidas a favorecer el intercambio y la coordinación, sirven de soporte y dan contenido a las actividades subnacionales.

d.1. Republica Argentina, la concepción tradicional de la frontera

Argentina cuenta con un total de 9.376 km de frontera distribuidos de la siguiente forma: con Brasil se extienden unos 1.132 km, con Paraguay unos 1.699 km y con Uruguay unos 495 km. Con Bolivia la unen unos 742 km y con Chile unos 5.308 km en la segunda frontera lineal más larga del planeta.

MAPA 2. REPÚBLICA ARGENTINA



Fuente: Adaptación del mapa de la República Argentina del Portal del MERCOSUR (s/f), disponible en línea: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2760/5/innova.front/mapas>

La Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras del Ministerio del Interior tiene a su cargo la competencia principal en materia de fronteras. Las actividades de la Dirección consisten en: coordinar las acciones que desarrollan los organismos nacionales en los pasos internacionales habilitados y participar en la administración de los pasos y centros de fronteras; llevar a cabo las tareas inherentes a la tramitación de los permisos de explotación de servicios complementarios en los complejos fronterizos y las autorizaciones de construcciones y mejoras en los pasos de fronteras a cargo de la Secretaría de Interior; representar a la Secretaría de Interior en el Subcomité Técnico de Controles y Operatoria de Frontera del CT 2 “Asuntos Aduaneros del MERCOSUR” y en las Reuniones Binacionales sobre Temas Fronterizos, entre otras.

El área específica de “Pasos de Fronteras” de la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras tiene injerencia en lo que respecta a la infraestructura de los Pasos y Centros de Fronteras, tramitando las autorizaciones para la construcción de nuevas obras o refuncionalización de las existentes. Desempeña actividades de coordinación entre los organismos nacionales que ejercen funciones en los pasos internacionales; gestiona las licitaciones para la explotación de servicios complementarios en los Pasos Fronterizos; tramita las habilitaciones de los Pasos Fronterizos a partir de las peticiones cursadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dirección de Límites y Fronteras y Dirección de Países Limítrofes²⁰³), como así también representa al Ministerio del Interior en las reuniones internacionales, binacionales o del MERCOSUR dentro de su competencia.

Una de las funciones fundamentales de la DILYF es establecer y convocar los comités de integración entre Argentina y sus países vecinos, encuentros bilaterales entre instancias argentinas y sus países limítrofes, con el objetivo de abordar temáticas y problemáticas fronterizas de interés mutuo. Estos Comités son “promotores del desarrollo de obras de infraestructura, comunicación y transporte, de proyectos productivos conjuntos y de cooperación y complementación en materia

²⁰³ Ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Política Latinoamericana dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Culto.

educativa, académica, política, jurídica, de salud, entre otros, y la colaboración que generan entre los sectores públicos y privados de las Partes para promover la integración binacional²⁰⁴. Existen 25 Comités de Integración en funcionamiento, a los cuales asisten gobiernos locales, empresarios y sociedad civil.

Aunque las decisiones tomadas en los Comités no son vinculantes, se discuten temas que luego son presentados antes los organismos nacionales correspondientes para su discusión y aprobación.

La estructura de los Comités se establece a partir de un reglamento y adquiere características específicas dependiendo de la región y de los temas que en él se aborden; cada Comité, dependiendo de la complejidad del tema, está formado a su vez por subcomisiones. De manera general, los comités son presididos por los directores de las áreas afines de cada Cancillería o por los cónsules afincados, en las provincias, regiones o estados limítrofes. Por lo general, los Comités están organizados en comisiones y subcomisiones como se presentan en el siguiente cuadro²⁰⁵.

CUADRO 7. ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS DE INTEGRACIÓN

COMISIÓN DE COMISIÓN DE FACILITACIÓN FRONTERIZA	COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE
<ul style="list-style-type: none"> • Subcomisión de Cooperación Policial • Subcomisión de Migraciones • Subcomisión de Aduanas • Subcomisión Fito y Zoonosanitaria • Subcomisión de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomisión de Infraestructura • Subcomisión de Transporte
COMISIÓN DE COMERCIO, PRODUCCIÓN Y TURISMO	COMISIÓN DE CULTURA, EDUCACIÓN Y DEPORTES
<ul style="list-style-type: none"> • Subcomisión de Turismo • Subcomisión de Comercio y Producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Subcomisión de Cultura y Educación • Subcomisión de Deportes

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Reglamento para los Comités de Integración entre la República Argentina y la República de Chile, 2011.

²⁰⁴ Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el establecimiento de un nuevo reglamento para los Comités de Integración, 2011. Disponible en http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch139/appinstances/media218/Reglamento_Comit_e_Integracion.pdf

²⁰⁵ Véase: Baquero, G. (2011). "Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral", en *MercosurABC*, 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?ldNota=3025&ldSeccion=7>

d.2. República Federativa del Brasil, una concepción de la frontera que avanza e integra

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8.5 millones de km². Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador. Brasil cubre un área de frontera de 16.145 km en total, que corresponde a 1.263 Km con Argentina; 3.403 km con Bolivia; 1.790 km con Colombia; 649 km con la Guyana Francesa; 1.308 km con la Guyana; 1.371 km con Paraguay; 2.659 con Perú; 515 km con Suriname, 1.050 km con Uruguay y 2.137 km con Venezuela.

MAPA 3. REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL



Fuente: Adaptación del mapa de la República Federativa del Brasil del Portal del MERCOSUR (s/f), disponible en línea: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2760/5/innova.front/mapas>

La consideración fronteriza ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del Art. 3 se sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa del Brasil: “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Esta afirmación se ha interpretado como la base material para sustentar las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras del Brasil.

Asimismo, en el Art. 20 se nombra el concepto de *faixa de fronteira* al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión: “Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras (...), los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así; como los terrenos marginales y las playas fluviales (...) las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países”. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley”.

Este artículo se fundamenta originariamente por razones de defensa nacional, puesto que en el Art. 91 al hablar de las competencias del Consejo de Defensa Nacional se hace expresa mención a “proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo”.

Esta concepción securitaria de la franja de frontera ha ido mutando en los últimos años fundamentándose en el desarrollo equitativo y sustentable como construcción de zonas de paz.

El actual concepto brasileño de *faixa de fronteira* abarca 150 km de ancho, 15.719 km de frontera, 11 Estados Federados y 588 municipios sobre un total de 5.564 y abarca el 27% del Territorio Nacional con casi 10 millones de habitantes. Una característica particular de la *faixa de fronteira* es la alta presencia de ciudades

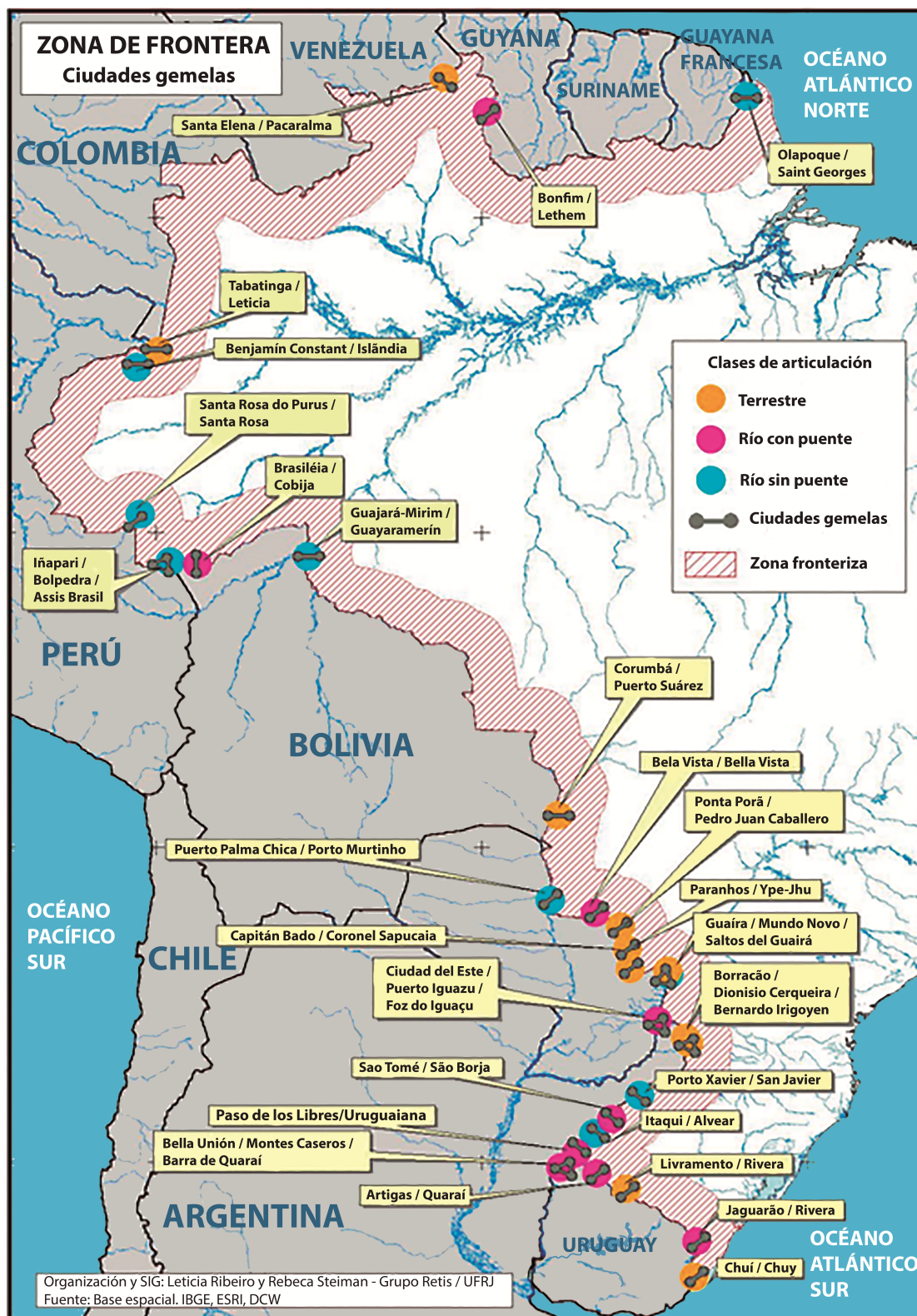
gemelas²⁰⁶, tanto en frontera seca como húmeda, lo que ha sido interpretado por el Ministerio de Integración Nacional como una estructura de mucho potencial para fortalecer la integración regional desde abajo transitando desde esquemas informales a acuerdos formales de cooperación²⁰⁷. Los cimientos de una cultura de la convivencia se constituyen en bases de la integración fronteriza, pues el capital social producto de las interacciones entre ambos lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas informales compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar ampliamente y sobre temas de diversa índole. De esta generación de confianza mutua pueden derivar una serie de externalidades positivas sobre las cuales estructurar, no sólo la gobernanza territorial, sino también la interacción con los otros niveles institucionales (subnacional, nacional y regional a nivel MERCOSUR) que ponga las bases para una gobernanza *multinivel*.

El Ministerio de Integración Nacional de Brasil ha tendido a una nueva interpretación del concepto de *faixa de fronteira*. La misión del Ministerio consiste en “promover el desarrollo sostenible y la integración de las regiones menos dinámicas, estimulando la diversa base social, económica, ambiental y cultural del país y la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales”.

²⁰⁶ Las ciudades gemelas generan efectos territoriales cuya extensión para el interior de cada territorio nacional tiene implicaciones prácticas para la actuación de los Estados en la propia escala nacional. Esos efectos de irradiación territorial suelen proyectarse en un área mucho mayor a la conformada por ambas ciudades, vinculándose con sistemas de infraestructura y transporte para la comercialización o bien generación de cadenas de valor transfronterizas. Al mismo tiempo, el grado de simetría o asimetría entre las ciudades gemelas basado en factores económicos, capacidades presupuestarias y de generación de tributos, fortalezas institucionales, etcétera, suele definir el perfil de la frontera y las posibilidades de negocio y colaboración entre las poblaciones locales y sus autoridades.

²⁰⁷ De igual manera fue interpretado por el Proyecto “Fronteras Abiertas – Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”, financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y ejecutado por el Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) y el Istituto Italo Latinoamericano (IILA) que, a lo largo del 2009, decidió retomar la hipótesis de trabajo de las ciudades gemelas. Para ello se programó una misión técnica en las fronteras de Mato Grosso do Sul con los Departamentos paraguayos de Alto Paraguay, Concepción, Amambay y Alto Paraná, concentrándose en tres aspectos claves: 1) identificar los principales elementos analíticos para la elaboración de un diagnóstico integral de una frontera constituida por ciudades gemelas; 2) relevar problemas y eventuales soluciones de gobernanza territorial transfronteriza en ciudades gemelas de frontera y 3) concentrar la atención temática y proyectual en la dimensión cultural de la cooperación transfronteriza de ciudades gemelas.

MAPA 4. LA FAIXA DE FRONTEIRA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL



Fuente: Ribeiro y Steiman (2007).

Asimismo, al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR)²⁰⁸ se persigue: “reducir las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileñas, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el Territorio Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo tercero de la Constitución Brasileña”.

La PNDR se centró en la disminución de las desigualdades entre las regiones brasileñas para lo cual se establecieron unos cinco programas: a) Programa de Promoción de la Sostenibilidad en los Espacios Subregionales (PROMESO); b) Programa de Promoción e Inserción de las Economías Subregionales (PROMOVER); c) Programa de Desarrollo Integrado y Sustentable del Semiárido (CONVIVER); d) Programa de Organización Productiva de las Comunidades (PRODUZIR) y e) Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF).

Ante estos expresos mandatos se puso en marcha el Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF) de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional de Brasil. La aplicación del PDFF implicó una nueva interpretación de la frontera basada: “en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos”. En el contexto del PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta, articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, el arco central y el arco sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos regionales se definieron una serie de subregiones. Los tres arcos de regionalización son el arco norte, el arco central y el arco sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos se definieron una serie de subregiones²⁰⁹.

Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDFF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja de frontera considerando la diversidad socioeconómica y cultural, las inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo

²⁰⁸ Por medio del Decreto Nro. 6.047 del 22 de febrero de 2007.

²⁰⁹ El arco norte está compuesto por las subregiones de Oiapoque-Tumucumaque, Campos de Rio Branco, Parima-Alto Rio Negro, Alto Solimões, Alto Juruá y Vale do Acre-Purus; el arco central está integrado por las subregiones de Madeira-mamoré, Fronteira de Guaporé, Chapada dos Parecis, Alto Paraguai, Pantanal, Badoquena, Dourados, Cone Sul-Mato-Grossense y, el arco sur está formado por las subregiones de Portal do Paraná, Vales Coloniais Sulinos y Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

sostenible de regiones menos dinámicas y la mejora de la gobernanza con el estímulo explícito a la participación de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo en la frontera. Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de ciudades gemelas, la dinamización de encadenamientos productivos transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etc.), el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera²¹⁰.

Si bien el PDFF es coordinado por el Ministerio de Integración Nacional en su diseño de propuestas y operación también intervienen el Ministerio de Relaciones Exteriores y los estados y municipios de la Franja de Frontera.

El diálogo federal en relación a los asuntos fronterizos ha crecido durante los últimos años (Sartori, 2015: 69). El papel ejercido por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR) que funciona como secretaría ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional, ha sido sumamente relevante en el inicio de una serie de estudios interdisciplinarios para el desarrollo de la franja de frontera (Furtado, 2012; Sartori, 2015) cuyo resultado fue la creación de el Grupo de Trabajo Interfederal en el 2008 que en conjunto con el Ministerio de Integración Nacional plantearon una serie de propuestas de integración fronteriza con los países vecinos, especialmente del MERCOSUR. En el 2010 se creó la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera (CDIF) con el objetivo de contribuir con la diagramación de las políticas públicas necesarias para el desarrollo de la franja fronteriza particularmente a partir de la articulación de los gobiernos locales alojados en ella. La Coordinación General de Programas Macrorregionales de la Secretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Integración Nacional funciona como secretaría ejecutiva de la CDIF, la que reúne a más de 20 instituciones federales intervinientes en la materia fronteriza. Los núcleos estatales creados en los 11 estados fronterizos forman parte del modelo de

²¹⁰ En el marco de las actividades de apoyo desarrolladas en apoyo de los objetivos, se destaca el establecimiento de mecanismos de diálogo con con el Grupo de Trabajo Binacional Brasil - Perú sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo; el Grupo de Trabajo de Desarrollo Fronterizo Brasil - Venezuela; el Foro de Intendentes de los Municipios Linderos al Lago de Itaipú (Brasil, Paraguay y Argentina); el Programa *Profronreira* entre Brasil y Argentina; el *Programa Operacional Amazônia* 2007-2013 entre Brasil, Guayana Francesa y Suriname; la Comisión Mixta Brasilero Uruguayo para el Desarrollo de la Bahía Laguna Mirín (CLM) en pos del fortalecimiento de la CLM.

gobernanza desarrollado. Asimismo, el Ministerio de Integración Nacional persiguió que cada núcleo estadual elaborará un plan de desarrollo e integración fronterizos que enfrentaron varias dificultades entre las que se destacan: la participación de los representantes de las localidades vecinas sólo con voz pero sin posibilidad de decisión conjunta y le imposibilidad de realizar gastos producto de recursos presupuestarios fuera del territorio nacional lo que llevó a las autoridades del Ministerio de Integración Nacional a establecer un diálogo informal con el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). En este diálogo, el Ministerio recibió también apoyo de Presidencia de la República a partir de la Subjefatura de Asuntos Federales.

La construcción de los ejes de cooperación transfronteriza centrados en los gobiernos locales fue y es sostenida por la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República a partir de la *Subchefia de Assuntos Federativos* (SAF) que promueve el diálogo y acciones para la articulación transfronteriza como los Consorcios Intermunicipales de Frontera (CIF), propuesta nacida en el marco de la Ley de consorcios públicos Nro. 11.107/2005²¹¹.

El primer CIF transfronterizo surge en el 2009 entre los municipios brasileños de Barracão y Bom Jesus do Sul, en el Estado de Paraná, Dionísio Cerqueira eb Santa Catarina y el municipio de Bernardo de Irigiyen, en la provincia de Misiones, Argentina. Desafortunadamente como la Ley de Consorcios Públicos de Brasil no

²¹¹ Con el objetivo de fortalecer las acciones conjuntas de los gobiernos subnacionales, especialmente de los municipios, fue sancionada la Ley Nro. 11.107/2005, que complementa el diseño federal brasileño surgido de la Constitución Nacional de 1988. Esta Ley llamada de los Consorcios Públicos, reglamenta la cooperación horizontal y vertical entre los tres niveles de gobierno para la gestión compartida de políticas públicas e instituye el contorno legal e institucional para la concreción del federalismo cooperativo en Brasil (Ravanelli Losada y Sadeck, 2015). La fundamentación jurídica de la Ley de Consorcios Públicos se vincula directamene con la enmienda constitucional Nro. 19/1998 que modificó la redacción del art. 241 de la Constitución Nacional en los siguientes términos: “Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios deberán disciplinar por medio de la Ley de los Consorcios Públicos y los convenios de cooperación entre entes federados, autorizando la gestión asociada de servicios públicos, ya sea con la transferencia total o parcial de sus responsabilidades, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos” (traducción por el autor). “La Ley de Consorcios Públicos constituye, esencialmente, un nuevo instrumento de gestión intergubernamental que posibilita una mayor articulación de iniciativas y políticas públicas entre diferentes esferas de gobierno” (Ravanelli Losada y Sadeck, 2015: 47). Este instrumento presenta aún algunas limitaciones que es necesario mencionar ya que los protocolos de intención para la constitución de los consorcios deben ser aprobados por las respectivas casas legislativas de cada una de las unidades participantes, es decir, deben ser ratificados por Ley. Al mismo tiempo este mecanismo permite que las obligaciones acordadas por los gobernantes firmantes se conviertan en obligaciones legales de la unidad federal consorciada. Por otro lado, la legislación brasileña no permite la participación de consorcios extranjeros en los consorcios públicos pero, desde la práctica, se han buscado esquemas alternativas para poder asociarse con sus contrapartes extranjeras colindantes.

contempla la participación de municipios extranjeros, el involucramiento del municipio de Bernardo de Irigoyen se debe al compromiso local más que a algún tipo de provisión legal en particular. Este ejemplo señala la importancia de la voluntad política local para la construcción de esquemas de cooperación transfronteriza. Que el municipio argentino no pueda participar directamente del CIF implica que no sea posible compartir los costos operativos del consorcio ni asumir derechos y obligaciones surgidas de la acción consorciada. A pesar de ello, la mayoría de los programas y proyectos operativos de cooperación transfronteriza surgidos desde el CIF se realizaron con la participación del municipio de Bernardo Irigoyen y de la provincia de Misiones, e incluso se encontró apoyo federal en ambos lados de la frontera.

Como resultado de estas acciones, el grupo de municipios elaboró el Plan Plurianual Participativo del Territorio del Consorcio Intermunicipal Fronterizo (PPA 2015-2018). Si bien este CIF constituye un ejemplo relevante a nivel MERCOSUR, la cuestión radica en conocer cuán posible es utilizar esta experiencia como buena práctica y que por medio de mecanismos de *policy transfer* pueda llegar a otras fronteras de Brasil y del MERCOSUR en general. Y, por otro lado, hasta qué punto podrán darse las modificaciones legislativas necesarias para que los municipios de uno y otro lado de la frontera puedan participar en condiciones de igualdad de este tipo de esquemas asociativos como los consorcios.

d.3. República del Paraguay: entre la concepción tradicional y los intentos de modernización

Paraguay, junto con Bolivia, constituye uno de los dos países mediterráneos de Sudamérica, es decir, no cuenta con una salida directa al mar. Todas sus fronteras, son secas, limitando al sur, sudeste y sudoeste con Argentina (2.531 km), al este con Brasil (1.371 km) y al noroeste con Bolivia (753 km). Por esta situación geográfica el país suele ser conocido como el “corazón de América”²¹², contando con una Franja de Frontera definida de 50 km.

²¹² En palabras de Roa Bastos (1987): “El Paraguay es el centro de la América. Núcleo geográfico, histórico, social, de la futura integración de los Estados independientes en esta parte de América. La suerte del Paraguay es la suerte del destino político americano” (Roa Bastos, 1987: 207).

Se podría decir que las actuales fronteras de Paraguay son producto de dos guerras: la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) en la que se enfrentaron Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay, y la Guerra del Chaco (1932-1935) en la que se enfrentaron Bolivia y Paraguay. Ambas guerras son consideradas como los enfrentamientos más crueles del siglo XIX y XX, respectivamente en el Cono Sur.

Tras la Guerra de la Triple Alianza, el territorio paraguayo perdió una gran proporción ante los reclamos diplomáticos de Brasil que ascendía a 334.126 Km² aproximadamente (Rela, 2012). La Guerra del Chaco se desencadenó por el control del Chaco Boreal, teniendo un costo sumamente alto en pérdidas humanas. Con la intermediación de los Estados Unidos, las hostilidades terminaron dejando otra pérdida territorial para el Paraguay de 110.000 km². En cuanto al área en disputa, ésta quedó dividida entre Bolivia (1/4 del territorio) y Paraguay (3/4) (Barrera, 2011)²¹³.

²¹³ Para un análisis de las posibilidades actuales de cooperación transfronteriza en el denominado Gran Chaco Sudamericano, véase: Hourcade, O. y Oddone, N. (2012). *Gran Chaco Sudamericano: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza*. Salta, Redes Chaco y Fundación Avina. 114 pp.

MAPA 5. REPÚBLICA DEL PARAGUAY



Fuente: Adaptación del mapa de la República del Paraguay del Portal del MERCOSUR (s/f), disponible en línea: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2760/5/innova.front/mapas>

Durante los años sesenta y setenta de la dictadura del General Alfredo Stroessner (1954-1989), se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos y se desarrollaron los grandes proyectos hidroeléctricos²¹⁴ que impulsaron el crecimiento del país, aunque éste no se tradujo en una mejora sostenida que posibilitara un desarrollo equilibrado y equitativo de la sociedad en el

²¹⁴ Para mayor información, véase: Lanús, J. A. (1984) *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.

largo plazo. Estos planes de aprovechamiento hidroeléctrico *en frontera* sentaron las bases para futuros proyectos de integración. De hecho, en parte, los procesos de integración económica al proceso que hoy es MERCOSUR han tenido como base proyectos de integración y complementación energética con ejes tales como “Argentina – Paraguay” en Yacyretá; “Brasil – Paraguay y el Acuerdo Tripartito con Argentina” en Itaipú²¹⁵; entre otras propuestas que aún están en estudio.

En el Paraguay moderno, tras la dictadura stronista, la superación del intento de golpe de Estado por parte del General Lino Oviedo en 1996 y la crisis democrática de 1999, el Gobierno del Presidente Fernando Lugo (2008-2012) creó el Comité Interministerial de Población (CIP) bajo la coordinación del Ministerio del Interior y sobre el cual recayeron las políticas de Población y Frontera. El Comité estuvo activo durante el período 2009-2012. Su objetivo general fue “llevar a cabo un programa para el efectivo ordenamiento y desarrollo territorial del país y sus zonas de frontera con base en el fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta propuesta de ordenamiento territorial incluye un programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas, con particular relevancia a las ciudades gemelas, sobre todo, con Brasil y Argentina. En su etapa inicial este programa se concentró en las fronteras de Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción con el estado de Mato Grosso do Sul²¹⁶.

El CIP perseguía las siguientes metas: la presencia del Estado en ciudades de frontera (particularmente en ciudades gemelas y los nuevos municipios creados²¹⁷), el acceso vial y a medios de Comunicación, el fortalecimiento de centros de salud, la capacitación de mano obra joven, la cobertura de registro civil e identificaciones y la instalación de puestos de la Dirección Nacional de Aduanas y de la Dirección Nacional de Migraciones.

En este sentido, la problemática migratoria no es menor en la relación bilateral paraguayo-brasileña dado que los reclamos por los supuestos derechos de

²¹⁵ Para profundizar éste proyecto hidroeléctrico en particular, véase: Caubet, C. G. (1991) *As grandes obras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica.

²¹⁶ Para un análisis de esta primera experiencia, véase: Machado do Oliveira, T. C. y Oddone, N. (2012). “Vulnerabilidades e potialidades na fronteira Mesopotâmia – O território do Brasil com o Paraguai, entre os Rios Paraná e Paraguai”; en Trincherro, H. y Machado do Oliveira, T. C. (orgs.). *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados. pp. 149-177.

²¹⁷ Como Carmelo Peralta creado por la Ley N ° 3471/2008 en el XVII Departamento Alto Paraguay.

propiedad violados de los brasiguayos tienen como contrapeso la percepción paraguaya de una persistente “*brasilianización*” de su frontera.

El CIP pareció estar diseñado desde una lógica más bien rígida de Estado-Nación producto de un Estado que tiene que marcar presencia y estabilizar sus fronteras; pero al mismo tiempo buscó tener una visión “regional” a partir de la propuesta de instalación de un Grupo de Trabajo Especializado (GTE) de Población y Desarrollo con la presidencia pro tempore del país en el MERCOSUR (2009)²¹⁸. Desafortunadamente esta propuesta no prosperó y el grupo no fue conformado.

d.4. República Oriental del Uruguay: por una concepción social de la frontera

Uruguay tiene fronteras con Argentina y Brasil. Argentina y Uruguay comparten 495 km de frontera húmeda. Uruguay y Brasil comparten una franja de frontera de 1,067 km de extensión desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del río Quaraí en el río Uruguay. De ese total, 320 km son frontera seca y el resto es frontera húmeda. Una característica particular de esta frontera es la inexistencia de accidentes geográficos u otras especificidades espaciales que impidan una libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

²¹⁸ El GTE de Población y Desarrollo tal como constaba en su presentación, trabajará e implementará acciones en torno a dos ejes básicos, de los cuales el primer eje se centraba en: “Áreas de Frontera y Transfronterizas” generando estudios conjuntos sobre volumen, estructura y dinámica de la población en fronteras compartidas y circulación de hallazgos a organismos competentes de los países del MERCOSUR; medidas de ordenamiento territorial y desarrollo humano en áreas de frontera, en particular en “ciudades gemelas”, promoviendo una integración urbana, económica, social y cultural respetuosa de la identidad de cada comunidad; mejorar el conocimiento de las relaciones entre población y medio ambiente fronterizo promoviendo medidas de protección a los recursos compartidos en frontera, estudiar y promover la integración y el intercambio de servicios básicos y los sistemas de transporte transfronterizo; activar la formación de redes de gobiernos y grupos parlamentarios subnacionales; movilizar recursos de los organismos y banca internacional de cooperación para el financiamiento de políticas de población fronterizas e integradoras del MERCOSUR.

MAPA 6. REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



Fuente: Adaptación del mapa de la República Oriental del Uruguay del Portal del MERCOSUR (s/f), disponible en línea: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2760/5/innova.front/mapas>

Dentro de las fronteras del Uruguay, se destaca la ciudad de Rivera y su compañera Santana do Livramento, no encaja en esta particularidad por ser capital política del departamento y entre las dos conforman una conurbación de unos 160.000 hab. Se hace prioritario dejar asentado que las comunidades que viven en ésta área de frontera llegan a los 720.000 habitantes distribuidos a lo largo de una franja de 120 Km. a ambos lados de la línea fronteriza.

MAPA 7. LÍNEA DE FRONTERA URUGUAYO-BRASILEÑA



Fuente: Machín Machín (2011).

La Dirección Nacional de Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ejecuta el Programa “Políticas de Integración de Frontera” desde el 2006, que pretende contribuir en la construcción de una estrategia de intervención territorial específica en las zonas de frontera del país para promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida. La consonancia de este programa social con la política nacional e internacional de Uruguay es relevante.

El objetivo general del Programa consiste en: “Promover la mejora de la calidad de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos en el espacio territorial de frontera, desarrollando intervenciones integrales, interinstitucionales e integradas,

generando un ámbito de encuentro, articulación y coordinación de las políticas públicas sociales e impulsando la participación social”.

Los objetivos específicos son: “1. Fortalecimiento de los ámbitos e instancias de articulación interinstitucional existentes en el territorio de frontera; 2. Promoción de nuevas instancias y mecanismos de articulación, integración y participación en las zonas de frontera (“Grupos de Frontera”); 3. Reconocimiento, legitimación, promoción y difusión de la identidad cultural fronteriza; 4. Relevamiento, sistematización y difusión de información socio-demográfica referida a la población que habita en la región de influencia del programa; 5. Relevamiento, sistematización y difusión de la información relevante para los actores que habitan el territorio de frontera; 6. Contribución a la construcción de un modelo de gestión descentralizado que integre la realidad social, cultural, política y económica de la frontera; y, 7. Contribución para la formulación de un modelo de gestión de las políticas sociales públicas y para la integración regional en el MERCOSUR”²¹⁹. Para desarrollar este Programa se crearon las Ofinas Territoriales del MIDES (OTM) con el objetivo de atender las diferentes demandas de los territorios de frontera.

Uruguay construye, por medio de este programa, una aproximación socio-territorial de la frontera que busca satisfacer las demandas concretas de sus poblaciones locales fronterizas.

Con la C.E. Nro. 214.795 del Ministerio de Relaciones Exteriores, a finales del 2014, se modificó el organigrama del Ministerio. En dicha comunicación se estableció que a la Dirección General del Área para Asuntos de Frontera, Límites y Marítimos, se agregarían una serie de funciones complementarias con aquellas oportunamente establecidas en el Decreto Nro 197/97 del 11 de junio de 1997. Entra las nuevas funciones se destacan:

²¹⁹ Los lineamientos que el programa mencionado fueron: 1.- Integración regional a nivel del MERCOSUR: Es prioritaria la integración de las políticas sociales de frontera con los países vecinos; 2.- Articulación y coordinación: Facilitar la articulación y coordinación a nivel local y nacional con organizaciones e instituciones públicas, de la sociedad civil y mixtos, ya sea a partir de espacios e instancias ya existentes y en funcionamiento a nivel territorial o mediante la creación de nuevos espacios, como son los grupos de frontera; 3.- Fortalecimiento institucional de lo local: Fomento y promoción de iniciativas, propuestas y proyectos originados a nivel local; 4.- Se privilegia el espacio local como ámbito donde se expresan las necesidades, potencialidades y desafíos para el desarrollo humano de la población de la zona de frontera; 5.- Territorialidad: Las distintas intervenciones se llevan a cabo y cobran sentido en y desde el territorio y por ello el programa intenta aportar a la construcción de políticas que incorporen la perspectiva de la territorialidad; 6.- Promoción de la inclusión de la Perspectiva de Género, Generacional y étnico racial; y, 7.- Promover la generación de un espacio de Participación Social.

- Coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de frontera limítrofe y marítima, en contacto con otros organismos del Estado y con los organismos de integración transfronterizos
- Coordinar con los Consulados de frontera de la República la actuación en el desarrollo de ésta política
- Promover el intercambio e integración científica, tecnológica, cultural, comercial y económica y desarrollo social de las comunidades de frontera
- Recomendar, en su caso, la revisión de las normativas vigentes y generar información sobre el tema fronterizo, limítrofe y marítimo en general
- Programar y coordinar con las instituciones nacionales competentes las gestiones concretas de ayuda al desarrollo fronterizo, así como las cuestiones de límites y marítimas concernientes a la República que fueren necesarios
- Coordinar con las Comisiones Mixtas las gestiones y la actuación de las delegaciones nacionales en las materias propias de dichas Comisiones Mixtas vinculadas con los temas limítrofes, marítimos y de frontera
- Asesorar, controlar y promover en todo lo relacionado con las comunidades limítrofes y de frontera, a través de las respectivas comisiones binacionales
- Competencia e intervención en las operaciones de estudios, deslindes, demarcación, caracterización y vigilancia de los límites nacionales, ordenar y custodiar toda la documentación histórica, jurídica y cartográfica referida a los límites nacionales y colaborar con las autoridades competentes en todas las cuestiones atinentes a los límites de la República.

Asimismo, en el C.E. N° 214.796 se estableció que la Dirección de Asuntos Limítrofes, Marítimos y de Comisiones Mixtas y la Dirección de Asuntos de Frontera, dependerían de la Dirección General del Área para Asuntos de Frontera, Limítrofes y Marítimos.

e. Espacios institucionales mercosureños para estimular la cooperación transfronteriza

A veinticinco años de su creación, en general poca ha sido la importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Parte de la estructura institucional del MERCOSUR en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario se encuentra sintetizada en el siguiente cuadro. El mismo presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del MERCOSUR.

CUADRO 8. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR EN MATERIA FRONTERIZA

CONSEJO MERCADO COMÚN (CMC)
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N° 21/05.
Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta 01/08, Punto 17.11.
GRUPO MERCADO COMÚN (GMC)
Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (SGT N° 6). Res. GMC N° 20/95, Dec. CMC N° 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N° 6.
Grupo Ad Hoc de Expertos "Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR" (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N° 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N° 11/03.
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N° 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08.
Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC N° 89/00, Dec. CMC N° 59/00.
Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N° 05/02.
COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR (CCM)
Comité Técnico N° 2 Asuntos Aduaneros (CT N° 2). Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00. Sub Comité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTCOF)
SECRETARÍA DEL MERCOSUR (SM)
Dirección de la SM. Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC N° 24/05 Regl. Art. 19.

Fuente: Elaboración propia.

De la estructura reseñada, se abordarán a continuación el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) que cuenta con el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) pues ambos espacios han tenido al menos algún tipo de contacto con los gobiernos subnacionales.

i. Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) creado por medio de la Dec. CMC N° 05/02 con el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración”.

La constitución de este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones fronterizas. Originariamente, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un *Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR*.

Brasil también propuso, en el 2002, la extensión de la calidad de *natural fronterizo* que aplicaba a Uruguay sobre la base del Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos (agosto de 2002) a otras regiones del MERCOSUR, pero los negociadores -sobre todo paraguayos- prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy en día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional²²⁰.

A trece años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente *top-down*. Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N° 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N° 69/00; Dec. CMC N° 34/03, Dec. CMC N° 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N° 01/05) en consonancia con el Art. 3.2 de la Dec. CMC N° 64/10 sobre el “Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR – Plan de Acción”.

²²⁰ Al respecto, véanse: Navarrete, M. *Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2006 y Dorfman, A. y Bentancor Rosés, G. T. (2006) “Regionalismo fronteiriço e o ‘acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios’”, en Machado do Oliveira, T. C. (org.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, p.119-152.

Las comunidades fronterizas vinculadas son creadas con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materias económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos y de educación; los nacionales de una de las partes, domiciliados dentro de los límites establecidos en el acuerdo, podrán solicitar a las autoridades competentes de la otra, la expedición de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo, para lo cual deberán presentar los siguientes documentos: documento de identidad; comprobante de domicilio y certificado que acredite la carencia de antecedentes penales, judiciales o policiales.

Los titulares de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo gozarán de los siguientes derechos: ejercicio de trabajo, oficio o profesión de conformidad con la legislación, para los nacionales de la parte en cuyo territorio se desarrolla la actividad, incluso lo referido a requisitos de formación y ejercicio profesional, gozando de iguales derechos y teniendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias; acceso a la enseñanza pública en condiciones de gratuidad y reciprocidad; atención médica en los servicios públicos de salud en las mismas condiciones del anterior; acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia y cualquier otro derecho que las partes acuerden conceder.

Las instituciones públicas responsables de la prevención y el combate de enfermedades y vigilancia epidemiológica y sanitaria de las partes, deberán colaborar con sus homólogos en las localidades fronterizas vinculadas en la realización de trabajos conjuntos en dichas áreas.

Asimismo, las partes buscan promover la cooperación en materia educativa, incluyendo intercambio de docentes, alumnos y material educativo y promoverán la elaboración de un plan de desarrollo urbano conjunto, el que tendrá como objetivos la integración racional entre ciudades vinculadas, la planificación de su expansión, la conservación y recuperación de sus espacios naturales y el fortalecimiento de la identidad cultural común. Las partes monitorearán la aplicación del presente acuerdo a través de los Comités de Frontera existentes.

i.1. Localidades fronterizas vinculadas

Con fecha 31 de mayo de 2011 el Senado Federal de Brasil aprobó el Proyecto de Decreto Legislativo (PDS) N° 104/11 que ratifica el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (firmado por Argentina y Brasil el 30 de noviembre del año 2005), que en Argentina fuera aprobara por la Ley N° 26523 en el 2009. La aprobación del Acuerdo significa para las ciudades fronterizas un gran avance en la cooperación y facilitación de la circulación de las personas ya que para los bienes y servicios ya existían otros instrumentos como el Acuerdo sobre Transporte Fluvial Transversal Fronterizo de Pasajeros, Vehículos y Cargas, suscripto entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil en 1971.

La Ley N° 26.523, promulgada el 27 de octubre del 2009, aprobó el Acuerdo entre la Republica Argentina y la Republica Federativa del Brasil sobre localidades fronterizas vinculadas, suscripto en Puerto Iguazú el 30 de noviembre de 2005. En el listado Anexo al Acuerdo de Ciudades Fronterizas Vinculadas se enlistan las localidades beneficiadas: a) Puerto Iguazú-Foz do Iguazú; b) Andresito-Capanema; c) Bernardo de Irigoyen-Dionisio Cerqueira/Barracão; d) Alba Posse-Porto Mauá; e) San Javier-Porto Xavier; f) Santo Tomé-São Borja; g) Alvear-Itaquí; h) Paso de los Libres-Uruguayana; e i) Monte Caseros-Barra do Quaraí.

Las continuas interacciones de las poblaciones locales junto con el compromiso político de las autoridades locales por estimular la cooperación transfronteriza, hacen de este Acuerdo una posibilidad real de integración que incluye la puesta en práctica de una Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo²²¹ que agilice los trámites y fortalezca las interacciones.

²²¹ Tal como se menciona en la Ley N° 26.523: “1. Los titulares de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo gozarán de los siguientes derechos en las localidades fronterizas vinculadas de la Parte emisora de la tarjeta, tal como está delimitada en el Anexo I: a) Ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de la Parte en que se desarrolla la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación y ejercicio profesional gozando de iguales derechos laborales y previsionales y cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias que de ellas emanan; b) Acceso a la enseñanza pública, en condiciones de gratuidad y reciprocidad; c) Atención médica en los servicios públicos de salud en condiciones de gratuidad y reciprocidad; d) Acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, según las normas específicas que constan en el Anexo II; y, e) Cualesquiera otros derechos que las Partes acuerden conceder”. Para la concesión de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo, se aceptarán documentos en portugués o español de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de exención de Traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados Partes del MERCOSUR aprobada por Decisión CMC 44/00.

ii. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

El Consejo Mercado Común (CMC) -máxima instancia del MERCOSUR- resolvió, en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI)²²² y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designados por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos²²³.

²²² El 15 de diciembre de 2000 el GMC aceptó la propuesta de la Cancillería argentina y decidió crear la REMI incorporando así la problemática local a la estructura institucional del bloque. Se otorgó el marco normativo a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR a través de la Decisión 59/00 del CMC sobre "Reestructuración de los Órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del MERCOSUR" y de la Resolución 90/00 del GMC sobre "Creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR". Recién en el año 2000, con la creación de la REMI, el MERCOSUR emitió una señal favorable a la participación de los actores locales en el proceso de integración. La Reunión Constitutiva de la REMI se realizó el 14 de junio de 2001 en la ciudad de Asunción y la composición de cada Sección Nacional fue decidida independientemente por cada país miembro. Según la Decisión 2/02 del CMC sobre "Delegación de funciones al Foro de Consulta y Concertación Política", la REMI estará vinculada orgánicamente al MERCOSUR a través del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). La REMI fue creada para "promover el diálogo y la cooperación de las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del MERCOSUR, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región"; y otorga, a su vez, a los gobiernos locales la posibilidad de brindar su posición sobre la agenda del MERCOSUR, destacándose así una visión local de los distintos temas que convergen en el proceso de integración. El 4 de junio de 2004 en la ciudad de Buenos Aires, la REMI realizó su última sesión. Su tercera y última recomendación propone "revisar la instancia de participación de las ciudades dentro de la estructura institucional de MERCOSUR, contemplando el valor político que las mismas tienen en el desarrollo efectivo del bloque regional" (Acta REMI 04/01).

²²³ La STPM expresaba de la siguiente forma la necesidad de creación del Foro: "En nuestra región, Mercociudades se ha transformado a lo largo de estos últimos años en un actor relevante del acontecer regional. Su crecimiento en número de miembros, como su accionar en materia de cooperación y formulación de propuestas, evidencian una madurez que puede ser aprovechada por el MERCOSUR. Asimismo, Mercociudades ha desarrollado una lógica de participación de carácter regional e individual, muy diferente a la lógica de 'Secciones Nacionales' impuesta por el MERCOSUR, que restringe la pluralidad de visiones de los gobiernos locales a los intereses particulares de cada país. Por otra parte, los Alcaldes, Intendentes y Prefeitos municipales que habitualmente participan de la REMI son, junto a los Presidentes y legisladores de la CPC -Comisión Parlamentaria Conjunta-, los únicos actores de la integración que cuentan con la legitimidad democrática que brindan las urnas. Su participación en el proceso de integración como actores de mayor relevancia y prestigio puede acercar más el MERCOSUR al ciudadano". Cfr. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. "Propuesta de Creación del Foro de Municipios del MERCOSUR". Diciembre de 2004.

Según el documento, aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, el nuevo organismo tiene como finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR” y puede “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”. La Decisión 41/04 del CMC sobre “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR” establece que el propio Foro Consultivo “elevantá propuesta de Reglamento Interno a consideración del Grupo Mercado Común”.

La Decisión 41/04 es muy breve y consta de seis artículos. El artículo primero establece que el objetivo del Foro es “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental dos Estados Partes del MERCOSUR”. El artículo cuarto establece sus potestades: “podrá proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

Este reconocimiento de las autoridades locales y regionales del MERCOSUR no ha eliminado las dificultades de la puesta en funcionamiento del FCCR. En este sentido, un documento elaborado por la Red de Mercociudades presentado a los cancilleres que participaron de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba en julio de 2006, ponía de relieve “la preocupación por el no reconocimiento del papel de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, ya que la continua indefinición sobre la instalación del Foro” y se reafirma “la demanda de Mercociudades para el cumplimiento de lo establecido en la Decisión 41/04 del Consejo del Mercado Común, para la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”²²⁴.

²²⁴ La Red de Mercociudades se ha presentado como un espacio de cabildeo (*lobbying*) que busca favorecer el proceso de *institutional building* de la relación local-regional en el MERCOSUR. Este espacio generado ofreció a los municipios una nueva realidad institucional en la cual desarrollaron diferentes estrategias de *lobbying*, intentando trabajar directamente sobre la *responsiveness* de los

La *Carta de Río* constituye la primera Declaración del FCCR, con fecha 18 de enero de 2007, realizada en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de Río de Janeiro. La Carta de Río destaca que: “El Foro Consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local”.

En la ciudad argentina de San Miguel de Tucumán, en mayo de 2007 se realizó el Primer Foro de Municipios, Estados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR cuyo resultado ha sido la denominada Declaración de Tucumán que pretende, una vez más, que la región cuente con un espacio institucional delimitado para los gobiernos subnacionales dentro de la estructura formal del MERCOSUR.

En la Primera Reunión Ordinaria Plenaria del FCCR, que se realizó en la ciudad de Asunción el día 28 de junio de 2007, se trataron como temas principales el Proyecto de Reglamento Interno del FCCR y la necesidad de definir un portal web para el FCCR.

El 27 de septiembre de 2007 fue aprobado por Resolución 26/07 del GMC el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del MERCOSUR” y en el artículo 3 que “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos”.

El FCCR a partir de sus Comités debe propiciar la realización de una *visión compartida sobre el desarrollo territorial* en el marco de la integración, esta visión debe caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social y contemplar las particularidades de las áreas de frontera.

Se destacan en el artículo 5 las atribuciones y responsabilidades del FCCR: “pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Cooperar activamente para promover el desarrollo de la creciente dimensión política de la integración. A estos efectos, podrá pronunciarse para el cumplimiento de sus objetivos, sobre cualquier cuestión

gobiernos nacionales. Incluso, la creación del FCCR es fiel prueba de ello (Oddone, 2008; Granato y Oddone, 2008; Granato y Oddone, 2010; Oddone, 2010).

referente al proceso de integración y su ciudadanía emitiendo 'declaraciones públicas'. Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental, de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región.

Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités. Establecer o incrementar las relaciones entre los distintos Municipios, Estados, Provincias y Departamentos de los Estados Partes, con miras a proponer medidas destinadas a coordinar políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la Región, así como formular recomendaciones para dicho efecto. Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional. Promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de acuerdos interinstitucionales, con órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR.

En todos los casos, los acuerdos se celebrarán a través del GMC. Establecer vínculos y realizar consultas con asociaciones e instituciones nacionales o internacionales, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de la normativa MERCOSUR vigente. Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración a nivel municipal, estadual, provincial y/o departamental. Crear instancias para el estudio de temas específicos, el seguimiento de los acuerdos alcanzados dentro del Foro, organizar y difundir las actividades a nivel local, regional y nacional, entre otros temas”.

Es en el seno del FCCR, en paralelo a los dos Comités creados, se constituyeron dos grupos de trabajo: el de Integración Fronteriza y el de Integración Productiva. Ambos se encuentran conformados simultáneamente por municipios y provincias que comparten la construcción de la agenda fronteriza y productiva.

En la Segunda Reunión Ordinaria Plenaria del FCCR, que se realizó en la ciudad de Montevideo el 17 de diciembre de 2007, se trataron las propuestas de un programa de cooperación técnico, científico y cultural con el Foro de Autoridades Locales del Amazonas y se produjo la manifestación de deseo del FCCR por la incorporación definitiva de Venezuela al MERCOSUR. Ambas temáticas son complementarias pues se enfatizó la importancia de mirar hacia el Amazonas desde el MERCOSUR.

Los problemas para la operativización del FCCR no se cerraron en el período de 2004-2007 pues las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República (Subjefatura de Asuntos Federativos de la Secretaría de Relaciones Institucionales) y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso, es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el Intendente (elegido por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

Entre el 15 y el 19 de junio de 2008, se desarrolló en la ciudad uruguaya de Canelones la XIII Cumbre de Mercociudades. Entre los temas tratados se puede mencionar la intención que las instancias subnacionales se encuentren presentes en la discusión y aplicación del FOCEM y, la voluntad de contribuir a integrar los países del espacio integrado para que la integración transfronteriza se constituya en un verdadero elemento de unión.

El 20 de junio de 2008 el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR celebraron un Acuerdo Interinstitucional con el objeto de “sentar las bases para un fructífero diálogo”. En este orden de ideas, ambos organismos “asumen el compromiso de reunirse al menos una vez por semestre con el fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo en general y de los asuntos en trámite en ambos organismos que se consideren, previa consulta, de interés mutuo”.

Asimismo, el Parlamento del MERCOSUR asume el compromiso de consultar la opinión del FCCR en todos aquellos asuntos de la integración regional que estime oportuno remitirle en virtud que aquellos refieran a cuestiones que afectaren intereses de las unidades subnacionales; y, por su parte, el FCCR podrá remitir, por propia iniciativa, opinión sobre temas en consideración en el Parlamento o solicitar

información sobre los mismos, dirigiendo sus solicitudes a través de la Presidencia del Parlamento.

El FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y el Parlamento. Asimismo se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que municipios y provincias ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

En la V Reunión Ordinaria del FCCR, realizada el 23 de julio de 2009 en Asunción, se reconoció el papel protagónico de los gobiernos estatales, provinciales, departamentales y municipales, como socios de los Gobiernos Nacionales en el desafío de vincular la integración regional, así como su impacto positivo sobre la población involucrada. También se trabajó sobre una profundización en las políticas de integración que tengan impacto positivo en las regiones fronterizas, a través del comercio, de servicios públicos en las ciudades fronterizas y la cooperación transfronteriza. Con este objetivo, el FCCR firmó un acuerdo con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Del 21 al 28 de agosto de 2009 se levó a cabo la XIV Cumbre de Mercociudades en Rosario, Argentina. Esta reunión se enfocó en el rol de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración regional. En esta reunión, además de presentar propuestas al FOCEM, se reflexionó sobre la importancia de fondos para disminuir las asimetrías entre los países y estimular la cooperación transfronteriza.

En el 2010, la reunión del FCCR se llevó a cabo en San Juan Argentina. En esta ocasión se analizaron los avances del Proyecto MERCOSUR-AECID en materia de cooperación e integración fronteriza. En ese mismo año, en la localidad de Melo en el Uruguay, se realizó el II Encuentro de Ciudades Integradas del MERCOSUR.. En dicha reunión se abordaron temáticas sobre integración cultural, políticas para las ciudades fronterizas, relaciones entre entidades municipales vecinas de los diferentes países, salud, seguridad alimentaria, descentralización de las decisiones políticas a nivel municipal, políticas locales para mujeres, entre otros.

En la primera reunión del 2011 del FCCR, se presentó un Breve Informe de la Coordinación del Comité de Municipios en el que se priorizaron los temas de

integración productiva regional, la integración de la frontera y la ciudadanía regional. Estos elementos fueron considerados en la XVI Cumbre de Mercociudades desarrollada en la ciudad de Montevideo, Uruguay, convocada bajo el lema “*Ciudadanía MERCOSUR: libre circulación de personas, un derecho fundamental*”, como un paso más para profundizar la integración en la región.

En el 2012, se hizo un análisis de situación del FCCR, sobre sus fortalezas, debilidades y desafíos hacia el futuro. Particularmente, se hizo una reflexión sobre la continuidad de los temas que se han abordado en cada Presidencia Pro Tempore, lo que dificulta la consolidación de medidas hacia la integración de la región. Para ello se consideró necesario establecer planes plurianuales que permitan tener una mayor definición sobre las actividades a realizar.

En el 2013 se dio la XIV Reunión del FCCR, el 11 de julio en Montevideo, Uruguay. Si bien se acordó seguir trabajando bajo tres ejes clave en su plan de acción (ciudadanía regional, integración productiva e integración fronteriza), se hizo un reconocimiento del rol más protagónico que tienen que jugar los gobiernos subnacionales, para contribuir a la integración entre los Estados Partes del MERCOSUR.

Dentro del primer Plan de Acción 2013-2014, aprobado por la Dec. CMC 54/12, se priorizaron las siguientes estrategias: 1) articular acciones de cooperación entre los actores subnacionales y locales de frontera; 2) apoyar el desarrollo de legislación de fronteras e incentivar su implementación; 3) reactivar el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza; 4) definir la agenda estratégica del FOCEM para áreas de frontera; 5) acompañar y validar el proyecto de cooperación en materia de gobernanza fronteriza con la AECID; y , 6) crear oportunidades para el desarrollo integrado de políticas públicas para las comunidades tradicionales y afrodescendientes en áreas de frontera.

Como fuera mencionado, es en el seno del FCCR que se conformó también el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza. Este grupo presenta la particularidad de estar compuesto simultáneamente por municipios y gobiernos intermedios que comparten la construcción de una agenda fronteriza.

i.1.Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza

En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Montevideo en agosto de 2007 se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza.

El equipo estuvo integrado por la Coordinación pro Tempore, la coordinación de los respectivos Comités de Municipios y de Provincia, Departamento o Estado Federado y un representante por Municipio o Provincia, Departamento o Estado Federado de frontera y por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (Acta FCCR/CN N° 04/07).

En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008 se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF.

El Seminario sobre “Los temas de frontera: una agenda pendiente en el MERCOSUR” se desarrolló en la ciudad de Formosa en junio de ese mismo año y fue convocado con el objetivo de “contribuir al fortalecimiento y la consolidación del MERCOSUR; discutir los temas pendientes en las regiones de fronteras que debilitan la integración regional; promover la participación de los gobiernos locales y regionales en el proceso de integración desde sus perspectivas y necesidades; armar una agenda de problemáticas comunes en el ámbito del MERCOSUR como material de trabajo del FCCR”.

Las líneas de acción planteadas para la ocasión fueron: aspectos de legislación en la frontera, cooperación transfronteriza, comercio fronterizo a partir del trabajo de las organizaciones de frontera y la visión del empresariado e identidad y cultura transfronteriza.

En el marco del GTIF se realizó el proyecto “*Integración Fronteriza en el MERCOSUR*” (IFM) que resulto beneficiado con financiación de AECID. La responsabilidad de la gestión del proyecto IFM, estuvo a cargo de la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR 2008-2009, junto con un Equipo Técnico Coordinador, con sede en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios. El

mismo estará conformado por el Coordinador del Comité de Municipios, un Coordinador Técnico y un Asistente Técnico. Asimismo se constituyó un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por la Coordinación Técnica, los integrantes del GTIF y los Coordinadores Nacionales del FCCR²²⁵.

El proyecto IFM buscó definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza; toda vez que diagnosticaba e identificaba problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo para las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR y para el FCCR especialmente. Los objetivos específicos fueron, por un lado, la sistematización de los diagnósticos e investigaciones de las problemáticas de integración fronteriza; y por el otro, la consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en materia fronteriza dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

La AECID, a través de su Programa Regional MERCOSUR, siguió prestando atención y sostén a la cooperación fronteriza. Por ello, el Proyecto IFM fue continuado por el Proyecto “*Gobernanza Fronteriza. Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Departamentales y Locales del MERCOSUR*” (2011-2013) centrado en la capacitación de funcionarios de ciudades gemelas y provincias, departamentos y estados vecinos del MERCOSUR a partir de una alianza entre el FCCR, la Fundación Simón Bolívar y la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL) de Brasil.

Es necesario destacar que en el marco del FCCR, la articulación del GTIF con el Grupo de Trabajo de Integración Productiva (GTIP) ha sido relativamente débil por lo que resultaría interesante considerar el desarrollo de estudios de complementariedad productiva, alianzas estratégicas para acceso a mercados, fomento de la infraestructura económica conjunta, asistencia técnica a estructuras intermedias de servicios empresarios, creación de nuevos instrumentos financieros, fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otras cuestiones que contribuirían con la construcción de una nueva visión socio-económico-espacial del MERCOSUR que permita realizar un entrecruzamiento entre regiones de frontera y

²²⁵ Cfr. Documento de Presentación del proyecto de “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM). Montevideo, mayo de 2009. Es de destacar que la Intendencia Municipal de Canelones ha dejado de ejercer la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y la coordinación del Comité de Municipios del FCCR pero sigue estando al frente del proyecto.

sectores productivos para estimular la conformación de cadenas de valor transfronterizas²²⁶.

f. Las cooperaciones bilaterales reforzadas en el MERCOSUR

La falta de decisión en cuanto a la incorporación de la temática transfronteriza en la agenda política de los países del Mercosur parece haber sido superada. Furtado (2012) sostiene que la “*não decisão*” de inclusión del tema fronteras, superadas las hipótesis de conflicto, se basó en las presiones que se observaban en los ámbitos nacionales de los países con respecto a cuestiones como propiedad de la tierra en zonas de frontera por grupos económicos²²⁷, migraciones transfronterizas,

²²⁶ Tampoco ha sido muy fructífera la colaboración de estos dos grupos de trabajo con el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. En diciembre de 2007, el Consejo Mercado Común (CMC) creó un Grupo Ad hoc especializado con la función de elaborar el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR, el cual fue aprobado en julio de 2008 por la Dec. CMC N° 12/08 dando inicio a las actividades del GIP. Vale la pena mencionar que después de 5 años de existencia del GIP, éste fue convertido en el Subgrupo de Trabajo de Integración Productiva (SGT 14) por medio de la Dec. CMC N° 12/12. A partir de la constitución del SGT 14 se retomó el diálogo con el FCCR para el desarrollo de una agenda interinstitucional que fortalezca la conformación de clusters y arreglos productivos locales transfronterizos en el MERCOSUR. Un ejemplo de proyecto de particular relevancia en materia de encadenamiento productivo transfronterizo lo constituye el *Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del Mercosur y América Latina (CDT-AL)*, promovido por SEBRAE Nacional y SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay. El CDT-AL, co-financiado por el FOMIN/BID, es un centro especializado para generar y transferir tecnologías de apoyo a los pequeños negocios de los países vecinos. Se trata de un instrumento de cooperación transfronteriza que promueve alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para aumentar la integración productiva con los países vecinos a través de las micro y pequeñas empresas.

²²⁷ En el 2005, Paraguay dictó la Ley 2.532 del 17 de febrero que es sumamente restrictiva para la ocupación por extranjeros de tierras dentro de una franja de frontera de 50 km. “Salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza, los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las empresas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de bienes rurales”. Esta Ley responde, principalmente, al fenómeno de los “brasiguayos”, ya que por los reclamos a los derechos de propiedad violados Paraguay desarrolló una estrategia que puede ser entendida como *strategy stock*. Este delicado punto de la agenda de Brasil y Paraguay, en realidad, comprende dos fenómenos simultáneos. Por un lado, un precario equilibrio demográfico mediante el cual los brasileños y sus descendientes en Paraguay se acercan al medio millón de personas (Souchaud, 2007) y, contemporáneamente, una creciente población de recién nacidos de origen paraguayo en el lado brasileño. Por el otro lado, la presión generada por el corrimiento de la “frontera sojera” ha impactado sobre la frontera brasileño-paraguaya modificando la composición de su población (Rojas de Cérqueira César, 2015a). En el último decenio, la extensión sembrada de soja en Paraguay se cuadruplicó equivaliendo actualmente al 10% del PBI y al 40% de sus exportaciones. Labatut (2009) pone de relieve el progresivo abandono de la lengua española en ciertas partes de la frontera “en beneficio del portugués que se ha vuelto la lengua de uso corriente y un referente cultural del hecho del predominio en la región de comunicación

narcotráfico y comercio ilícito, entre otras. No obstante estas dinámicas posiblemente conflictivas, la autora observa una transformación de las demandas en materia de fronteras en el marco de procesos políticos más consolidados que han contribuido en la transformación de “problemas políticos” a “acciones políticas”. Muchas de estas acciones políticas pueden encuadrarse dentro de un esquema que hemos dado en llamar “cooperaciones bilaterales reforzadas” (Rhi-Sausi y Oddone, 2012) que, incluso, surgen en el marco del propio proceso de integración regional del MERCOSUR y de los Comités de Integración. A modo de ejemplo, Chile es un Estado asociado del MERCOSUR desde 1996, pero ha sido fundamental el acuerdo político bilateral con Argentina²²⁸ en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras²²⁹ ha desempeñado un papel central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos.

Un ejemplo muy interesante se observa entre los Estados Parte del MERCOSUR, en donde el marco institucional de integración regional se refuerza

lusófonos quienes obstaculizan la difusión de medios de comunicación en lengua española” (2009: 217). De manera similar, en Uruguay entró en el Parlamento en el 2009 una propuesta de ley que estima una franja de frontera de 20 km, conocida como zona de seguridad fronteriza, en la que existe un registro especial en cuanto al tratamiento de la propiedad y las actividades desarrolladas por extranjeros. En Argentina, se aprobó también la Ley Nro. 27.737 sobre “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales” del 27 de diciembre de 2011 que limita la compra de tierras en frontera por personas físicas y jurídicas extranjeras que incluye las empresas argentinas con mayoría de capital extranjero. Esta Ley cuenta con similitudes importantes con la Ley General de Adquisición de Tierras por Extranjeros de Brasil (Ley Nro. 5.709/71) y la serie de decisiones del Consejo Nacional de Justicia de Brasil del 2010 que presentan las mismas posiciones que la Ley sancionada en Argentina en 2011. En particular para los inmuebles ubicados en zonas de seguridad de frontera de Argentina rigen los procedimientos establecidos por el decreto ley 15.385/44 modificado por la Ley 23.554 de Defensa Nacional, véanse: Cap. IV del Título I. Excepción para personas físicas extranjeras y Cap. I del Título II. Persona jurídica extranjera. Para más información, véase: Furtado, R. (2012) “As fronteiras na América Platina: apontamento sobre a formação da agenda política da integração fronteiriça no âmbito do Mercosul”, en Trincherio, H. y Machado do Oliveira, T. (orgs.). *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados. pp. 245-255.

²²⁸ Materializado en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, firmado por las Presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet el 30 de octubre de 2009.

²²⁹ Dado que la participación de las comunidades locales y actores territoriales varía mucho según cada experiencia, es decir, dadas las particularidades de la dimensión horizontal de la gobernanza multinivel que necesitan las fronteras, no es posible identificar un único modelo de actuación y las diferentes actividades y resultados de los Comités de Integración son prueba de esta situación. La experiencia argentino-chilena en materia de comités de Integración puede ser considerada como un ejemplo clave a partir del abordaje de su dimensión humana como se observa en la tesis doctoral de José Antonio Musso (2013). Para mayor información, véase: Musso, J. A. (2013) *La dimensión humana del proceso binacional argentino-chileno: una mirada en particular a los comités de integración*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Véase también: Silva Soura, V. y Morán León, C. (2010) “Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina”, en Maira, L. (comp.). *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal. pp. 259-304.

mediante acuerdos bilaterales entre países que están en condiciones de avanzar más en este campo (pueden considerarse los acuerdos a nivel presidencial sobre cooperación transfronteriza entre Argentina y Brasil²³⁰ o entre Argentina y Uruguay²³¹). Este también parece ser el principio inspirador en las relaciones del Perú: un Estado asociado al MERCOSUR²³² que, mediante un acuerdo político bilateral con el Brasil, podría formar parte del listado de acuerdos binacionales “fuertes” para un trabajo compartido en las fronteras²³³.

g. La voluntad política de los gobiernos nacionales

Es muy común que dentro de los procesos de integración regional “se bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. Un ejemplo muy interesante se observa entre los países miembros del MERCOSUR, en donde el marco institucional de integración regional se refuerza mediante acuerdos bilaterales entre países que están en condiciones de avanzar más en este campo. Al circunscribirse a los cuatro Estados Parte fundadores del MERCOSUR, se pueden identificar varios acuerdos de este tipo. Es de destacar que entre Brasil y Uruguay se encuentra vigente el *Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos* desde agosto de 2002 en el que se hizo extensión de la calidad de *natural fronterizo* a los habitantes uruguayos de la frontera brasileña. La delimitación

²³⁰ Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) firmado por las Presidentes Cristina Kirchner y Dilma Rouseff el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires.

²³¹ Declaración de Buenos Aires, Declaración Conjunta de los Presidentes de Argentina, Cristina Fernández, y de Uruguay, José Mujica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2 de agosto de 2011.

²³² El 25 de agosto del 2003 fue suscrito el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-Perú” concebido junto con los respectivos acuerdos firmados por Bolivia y Chile como un paso fundamental las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR.

²³³ La estabilidad de las relaciones fronterizas Brasil - Perú ha permitido que, sobre la base de la diplomacia presidencial y los encuentros bilaterales, los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Alan García Pérez emitieran una serie de comunicados conjuntos en la materia y se procediera a la instalación de una Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), cuya primera reunión se realizó en Brasilia el 11 de junio de 2010 y la instrucción para que se realicen los planes operativos de la constitución de una zona de integración fronteriza (ZIF), en una suerte de extensión de la metodología CAN a las relaciones bilaterales. En este orden de ideas se destacan los acuerdos firmados por los presidentes Lula de Silva y Alan García en junio de 2010: “Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Brasil-Perú” y “Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”.

del espacio geográfico de este acuerdo se basa en una franja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa franja es de 150 mil habitantes del lado uruguayo y de 180 mil del lado brasileño lo que totaliza aproximadamente 350 mil habitantes. Al momento de firmarse este acuerdo entre Brasil y Uruguay, se esperaba que el mismo fungiera de ejemplo para la región y se pudiese discutir un estatuto especial para las fronteras del MERCOSUR y sus *naturales fronterizos*, situación que hasta la fecha no se ha logrado.

Los acuerdos bajo el período de estudio que se han identificado como cooperaciones bilaterales reforzadas que manifiestan la voluntad política de los gobiernos nacionales de avanzar en materia fronteriza, son los que a continuación se mencionan.

i. Argentina - Uruguay

La Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, y de la República Argentina, Cristina Fernández, realizada en San Juan de Anchorena el 2 de junio de 2010, simbolizó el fin de una etapa delicada en el relacionamiento bilateral²³⁴. Los puntos centrales de la Declaración se basaron en la reinstitucionalización de la Comisión de Desarrollo Fronterizo (CODEFRO)²³⁵ junto con el mejoramiento de la infraestructura, el fortalecimiento de la dotación de

²³⁴ De particular significado para la relación entre ambos países fue el conflicto de las *pasteras* (o *papeleras*) que logró poner en jaque las políticas ambientales del MERCOSUR (Oddone y Granato, 2006) ya que ambos países prefirieron adoptar la vía internacional por medio de la Corte Internacional de Justicia en vez de los instrumentos regionales a disposición. El puente que unía Guleguaychu (Argentina) con Fray Bentos (Uruguay) se mantuvo cortado durante varios años, presentándose la particular situación que los pobladores locales de Guleguaychu decidían cuándo levantar el corte del puente generando así una suerte de *privatización* del paso binacional. En ocasión de las eliminatorias para el Mundial de Fútbol 2010, los residentes de Guleguaychu permitieron el paso de los argentinos que iban a ver el encuentro Argentina-Uruguay que se jugaba en Montevideo (13 de octubre de 2009), ejerciendo ellos mismos la instancia de control que consistía en inscripción de la patente del auto, cantidad de pasajeros y presentación del comprobante de la entrada al partido. Sobre este conflicto, véase: Di Martino, L. A. (2010), "Institutional Deficit for Cross-Border Conflict Resolution: The Conflict over the Construction of a Pulp Mill near the Uruguay River", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 24, Nro. 3, pp. 115-130.

²³⁵ La CODEFRO, nacida en 1987, tiene entre sus cometidos la promoción de la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas del río Uruguay y es conducida por las respectivas Cancillerías. En su conformación tuvo un papel decisivo el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal transfronteriza, que agrupaba a trece municipios de ambas márgenes del río.

recursos humanos en los pasos fronterizos y la reactivación de los Comités de Integración entre ambos países.

La Declaración de Buenos Aires firmada el 2 de agosto de 2011 constituye un nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay. Abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, la salud y el inicio de una serie de estudios de prefactibilidad para obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera.

En el punto 7 sobre 'Integración Física' de la Declaración de Buenos Aires se menciona: "El acuerdo para la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión, encomendándole a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la elaboración de los estudios necesarios para la realización de la obra, manteniendo una adecuada coordinación con las respectivas autoridades nacionales competentes. Las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral para la elaboración de un Programa destinado a la mejora de la Conectividad Territorial Argentina-Uruguay, financiado a través de fondos de preinversión instituidos en el marco de la iniciativa IIRSA por los organismos internacionales de crédito que apoyan a la misma"²³⁶.

ii. ***Argentina - Brasil***

Las presidentes de Argentina y de Brasil, Cristina Fernández y Dilma Rouseff, firmaron el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires un acuerdo para instaurar una Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) entre ambos países²³⁷. Entre los fundamentos para la instauración de la CODEFRO se destacan la importancia de la integración fronteriza en el contexto general de la cooperación política y económica bilateral y la especificidad de la frontera como espacio

²³⁶ Para profundizar sobre este punto, véase: Galantini, E. y Oddone, N. (2013) *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quareím: una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Dr. Arturo Jauretche.

²³⁷ En 1997 se firmó un acuerdo con el objetivo de instalar una CODEFRO sin resultado alguno.

compartido donde son necesarias acciones integradas y coordinadas para enfrentar de manera eficaz los desafíos comunes²³⁸.

Asimismo, es importante mencionar la ratificación por Brasil del Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas firmado por ambos países el 30 de noviembre de 2005. Con fecha 31 de mayo el Senado Federal de Brasil aprobó el Proyecto de Decreto Legislativo (PDS) 104/11 que ratifica el Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas que en la Argentina ya había sido aprobado por la Ley N° 26.523 promulgada el 27 de octubre del 2009. En el listado Anexo al Acuerdo se destacan las ciudades benefactoras. Entre los beneficios de constituir Ciudades Fronterizas Vinculadas se encuentra la posibilidad de instrumentar una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo²³⁹.

iii. Brasil - Uruguay

La Declaración Conjunta de los Presidentes de Brasil y Uruguay, Dilma Rouseff y José Mujica, del 30 de mayo de 2011 presenta una serie de puntos ligados a la cooperación e integración fronteriza. De los mismos se destacan los puntos 2 y 29:

- Punto 2: Los Presidentes “reafirmaron su compromiso de mantener las reuniones presidenciales periódicas tendientes a fortalecer aún más la asociación estratégica a través de múltiples proyectos de integración, complementación productiva y de cooperación que se han venido sustanciando de manera exitosa a través de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva Uruguay – Brasil (CBPE) y

²³⁸ La Delegación de cada una de las Partes será presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y por el Secretario General de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil.

²³⁹ Tal como se menciona en la Ley N° 26.523: “1. Los titulares de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo gozarán de los siguientes derechos en las localidades fronterizas vinculadas de la Parte emisora de la tarjeta, tal como está delimitada en el Anexo I: a) Ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de la Parte en que se desarrolla la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación y ejercicio profesional gozando de iguales derechos laborales y previsionales y cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias que de ellas emanan; b) Acceso a la enseñanza pública, en condiciones de gratuidad y reciprocidad; c) Atención médica en los servicios públicos de salud en condiciones de gratuidad y reciprocidad; d) Acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, según las normas específicas que constan en el Anexo II; y, e) Cualesquiera otros derechos que las Partes acuerden conceder”.

con el mecanismo de integración de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo”²⁴⁰.

- Punto 29: Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. Los Presidentes: “valorizaron la trascendencia de este mecanismo de cooperación y desarrollo (...), acordaron proseguir fortaleciendo éste ámbito bilateral mediante reuniones anuales y la creación de nuevos grupos de trabajo que permitan sistematizar su compleja y amplia agenda en los diferentes procesos de interés en dicha región, subrayaron la importancia de la implementación del “Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la Prestación de Servicios de Salud”, (...), expresaron su voluntad de fortalecer la Educación Técnica, especialmente en la Región de Frontera, orientadas a sectores estratégicos tales como las telecomunicaciones, la aviación, la industria naval, las energías alternativas y la logística”.

iv. Paraguay - Argentina

En cuanto a las visitas oficiales, las reuniones que han sostenido estos dos países de forma bilateral han sido pocas. Varias de las visitas que han realizado los mandatorios entre Argentina y Paraguay han sido en el marco de las reuniones del MERCOSUR. Sólo el 18 de julio de 2006, el entonces Presidente, Néstor Kirchner, sostuvo una reunión con el entonces Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, sobre las negociaciones en torno a la Entidad Binacional Yacyretá, represa hidroeléctrica que se encuentra en el Río Paraná.

La visita más reciente fue la que realizó el Presidente Horacio Cartes a la República de Argentina en la que se reunió con la Presidenta Cristina Fernández, el 10 de septiembre de 2013. Este hecho buscó mostrar fortaleza por parte del Paraguay, después de los momentos de crisis vividos ante la salida de Fernando Lugo y la llegada de Federico Franco a la Presidencia, contrario a la posición del bloque de integración. Vale la pena recordar que los restantes Estados Parte del Mercosur coincidieron con que la destitución de Lugo había sido un “golpe de

²⁴⁰ La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo se inaugura, según los especialistas, con el *Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos* de 2002.

Estado” por lo que las relaciones con Paraguay quedaron muy deterioradas. La visita del Presidente Cartes fue una buena señal para reanudar las relaciones y fortalecer el vínculo con el MERCOSUR, particularmente luego que incluso se escucharon voces que hablaban de la posibilidad que Paraguay dejara el proceso de integración, por considerar que acercarse a los países de la Alianza del Pacífico.

Entre los puntos acordados por los Presidentes, vinculados a materia transfronteriza, se destacan:

- Punto 1: Destacaron (...) la I Reunión Binacional de Ministros y Gobernadores Paraguayos y Argentinos de la Frontera Común, en Buenos Aires, a realizarse el 14 de noviembre de 2013, como nuevo mecanismo de relacionamiento bilateral
- Punto 8: Observaron el avance de las acciones realizadas con miras al mejoramiento de la conectividad territorial en los Nodos Asunción Área Metropolitana - Clorinda y Ñeembucú - Bermejo y reafirmaron el compromiso de priorizar las obras de infraestructura física (...). En ese sentido: a) Ratificaron la intención (...) de construir un nuevo puente sobre el río Paraguay que conecte el Área Metropolitana de Asunción con Clorinda y encomendaron a sus respectivas autoridades fortalecer la infraestructura y servicios necesarios al Área de Control Integrado Puerto Falcón-Clorinda (...) con el objeto de agilizar la circulación de personas y bienes (...); b) (...) en lo que corresponde a los puentes previstos entre Ñeembucú – Puerto Bermejo; El Dorado – Mayor Otaño y Candelaria – Campichuelo se deberán acelerar sus respectivos estudios y proyectos; y, c) (...) instaron a la Entidad Binacional Yacyretá a priorizar la ejecución y la conclusión de las obras para la readecuación funcional del complejo fronterizo Encarnación-Posadas, con miras a agilizar el tránsito vecinal fronterizo y fomentar el turismo.
- Punto 22: Tomaron nota de la celebración de la Primera Reunión Extraordinaria de los Comités de Integración ante Emergencias en la ciudad de Formosa (...), donde se intercambió información sobre la situación de las zonas fronterizas afectadas por la crecida de los ríos Paraguay y Paraná y sobre la experiencia en la reubicación de sus poblaciones, y se analizó la posible colaboración que pueden realizar los Comités de Integración para prevenir los efectos dañinos, aliviar la situación de los ciudadanos afectados y

adoptar las medidas tendientes a mitigar los daños sufridos en la frontera. Asimismo, manifestaron su satisfacción en que dicha Reunión se constituya en una Comisión Plenaria Permanente de los Comités de Integración, que se reunirá en caso de emergencias, especialmente las fluviales y sanitarias, que afecten las zonas de frontera, para coordinar la cooperación en la adopción de medidas para prevenir o mitigar las consecuencias y cooperar especialmente para la atención de poblaciones en esas zonas, desplazadas o afectadas por emergencias. Celebraron la decisión de que los encuentros de los Comités de Integración Fronteriza existentes entre la República del Paraguay y la República Argentina (...). Destacaron el establecimiento, en cada Comité de Integración, de una Comisión de Desarrollo Social y una Comisión de Salud (...). Instaron a sus respectivos gobiernos a avanzar en un acuerdo para el mutuo reconocimiento de competencias en materia migratoria para agilizar los trámites en frontera y reducir los tiempos de espera de los usuarios de los pasos internacionales, teniendo una especial consideración al tránsito vecinal fronterizo.

- Punto 23: Expresaron la voluntad de impulsar la concreción de acuerdos bilaterales tendientes a la realización de estudios en regiones transfronterizas, con vistas a la asociatividad en el desarrollo de proyectos de mutuo interés.

v. *Paraguay - Brasil*

En el 2003, el entonces Presidente Nicanor Duarte Frutos del Paraguay realizó una visita de trabajo a Brasilia el 14 de octubre y, en el 2004, el Presidente Duarte visitó Brasil en tres ocasiones: una en São Paulo el 14 de junio; Brasilia el 26 de agosto y el 6 de octubre. Los temas fronterizos no formaron parte de la agenda de estas visitias.

En el 2007 hubo una visita oficial del Presidente Lula a Asunción. El 20 y 21 de mayo de ese año, se firmaron 11 instrumentos bilaterales. Uno de ellos fue ratificado por la Ley N° 3.204 del 25 de mayo del 2007, que aprueba un acuerdo entre el gobierno de la República del Paraguay y el gobierno de la República Federativa del Brasil para la construcción de un segundo puente internacional sobre el río Paraná.

En el 2009 se produjo cierto nerviosismo en el relacionamiento bilateral creado por los movimientos de tropas que Brasil hiciera en su frontera sur lo que a la postre implicó la apertura de una nueva fase de las relaciones bi-nacionales con el acuerdo sobre la energía producida por la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú²⁴¹.

Entre el 2011 y el 2012 hubo pocos espacios de vinculación entre ambos países, ya que durante el periodo de Federico Franco, Paraguay fue sancionado en el MERCOSUR por lo que participó sólo de algunas pocas reuniones con voz pero sin voto.

En septiembre de 2013 el Presidente Horacio Cartes realizó una visita oficial a Brasil. En Brasilia se entrevistó con la Presidenta Dilma Rousseff. En la reunión, ambos mandatarios examinaron temas de la agenda regional, particularmente aquellos vinculados con el MERCOSUR. Al igual que en el caso de Argentina, se buscó normalizar las relaciones de Paraguay con todos los países del MERCOSUR y con el bloque en general, luego de la salida Lugo. Los temas que particularmente se abordaron fueron cooperación técnica, desarrollo fronterizo, temas comerciales, de infraestructura e iniciativas de combate a la pobreza. En materia fronteriza se destacan los siguientes puntos:

- Punto 6: Destacaron los trabajos realizados con miras a la operatividad del Régimen de Tributación Unificada que contribuirá (...) a la dinamización de la economía y para la formalización del comercio en la región de frontera.
- Punto 7: Reiteraron la importancia del inicio de actividades del Grupo de Trabajo bilateral que se encargará de la elaboración del Plan de Desarrollo Fronterizo (...). En ese contexto coincidieron en el interés de iniciar las negociaciones de un Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas,

²⁴¹ En la Cumbre del MERCOSUR desarrollada en Asunción en el 2009, los presidentes Lugo del Paraguay y Lula Da Silva del Brasil, firmaron un histórico acuerdo sobre la represa de Itaipú. En primera lugar, Brasil se comprometió a elevar de 120 a 360 millones de dólares anuales la compensación que entrega a Paraguay por cederle parte de la energía que le corresponde generada por la represa. El acuerdo también contempla la construcción de una línea de transmisión de 500 KW a lo largo de 350 kilómetros desde Itaipú hasta Villa Hayes, a unos 50 kilómetros de Asunción, a un costo de 480 millones de dólares cubiertos por Brasil. Dicho trazado permitiría una mejor distribución de energía eléctrica al territorio paraguayo a un costo muy inferior al actual. Por otro lado, el acuerdo permite la venta gradual del producto al mercado brasileño, con un acceso privilegiado al mismo.

siguiendo el modelo elaborado por el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (GAHIF) del MERCOSUR.

- Punto 11: (...) reconocieron la necesidad de que se finalice el proceso licitatorio y se inicien las obras de construcción del Segundo Puente sobre el Río Paraná, entre Foz de Yguazú y Puerto Presidente Franco, a fin de eliminar la dificultad hoy existente para el flujo migratorio y comercial y promover el turismo, el comercio y el progreso económico y social de aquella área fronteriza.

- Punto 12: Observaron la importancia fundamental del transporte fluvial para la logística de la región y las significativas ganancias de escala y de productividad que pueden proporcionar los trabajos de dragado del tramo de la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Asunción y el Río Apa, en la frontera con el Brasil, y reconocieron la importancia de la libre navegación fluvial.

-Punto 15: Reconocieron los resultados de la cooperación entre el Departamento de Policía Federal del Brasil y la Secretaría Nacional Antidrogas del Paraguay (SENAD), en la zona fronteriza.

Las cooperaciones bilaterales reforzadas, instituidas bajo una lógica *top-down*, demarcan los espacios de actuación para las unidades subnacionales lo que no excluye el surgimiento de otras propuestas temáticas desde abajo, acercándose como categoría analíticas a las fronteras como proceso de Newman (2006). Para Machado de Oliveira (2006; 2015), los acuerdos bilaterales formales traducen ese modelo de integración como proceso en esquemas de integración formal. Al mismo tiempo, no parece conveniente excluir que los acuerdos formales o los arreglos institucionales promovidos por los diferentes gobiernos locales de frontera, o de otras esferas subnacionales, puedan ser considerados en la misma línea de formalización de las relaciones fronterizas como fuente de estímulo para una cooperación más estructurada. Por último, vale la pena resaltar *-una vez más-* que el proceso de formalización de las relaciones fronterizas se ve potenciado por la existencia de una infraestructura que favorezca una conectividad ágil y económica que estimule el desarrollo de los vínculos multiactorales. Muchas veces la fragilidad formal de los vínculos transfronterizos se debe a la carencia de una infraestructura que permita el rápido acceso al país vecino.

PARTE II

RESETEANDO LA INTEGRACIÓN REGIONAL MERCOSUREÑA DESDE LA PARADIPLOMACIA TRANSFRONTERIZA

a. La complejidad institucional vista desde lo local: movilización multinivel vs. intergubernamentalismo tradicional

Como se hiciera mención, durante largo tiempo, Argentina y Brasil estuvieron más concentrados en analizar posibles hipótesis de conflicto entre sí (Moniz Bandeira, 2004), que en la búsqueda de una cooperación mutua como estrategia común de crecimiento e inserción internacional (Oddone y Granato, 2005). El origen de la idea del MERCOSUR cierra la fase de desconfianza de la diplomacia en el Cono Sur (Cervo, 2001). En 1985, el escenario político de Argentina y Brasil ofrecía cambios significativos que permitieron establecer entre ambos países una alianza estratégica. En este orden de ideas, los mandatarios de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, suscribieron -en ocasión de la inauguración del puente Tancredo Neves sobre el río Iguazú- la Declaración de Iguazú del 30 de noviembre de 1985, que constituyó el embrión del MERCOSUR.

A la fecha, el MERCOSUR se ha caracterizado por tres grandes ciclos: a) el primero, *de acercamiento democrático*, desde 1985 hasta 1991, signado por la Declaración de Iguazú de 1985 y el Tratado de Asunción de 1991; b) el segundo, *de integración liberal*, desde 1991 hasta el 2003 aproximadamente, iniciándose con la firma del Tratado de Asunción de 1991 hasta los cambios presidenciales a inicios del Siglo XX, incluyendo todas las modificaciones de la estructura institucional con el Protocolo de Ouro Preto (1994) y la crisis argentina de 2001; y, c) el tercero, *de integración post-liberal*, que inicia probablemente con el Consenso de Buenos Aires (2003) y la XXIV Cumbre del Mercosur e inaugura el ciclo dentro del cual se encuentra hoy en día el proceso de integración que se ha identificado como “relanzamiento”.

En plena crisis argentina de 2002, se verifica nuevamente en éste país un firme deseo de asociación con Brasil, afianzado con la elección presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. En el primer encuentro oficial entre los presidentes

Lula y Eduardo A. Duhalde (2002-2003) en enero de 2003, pocos días después de la asunción del poder por parte del mandatario brasileño, se definió una extensa agenda bilateral que concebía una renovada asociación estratégica (Granato, 2013).

Desde principios del 2003 comenzaba a vislumbrarse un modelo de integración diferente, con características y articulaciones propias, que rompía las tendencias de la denominada gran década liberal del Mercosur (1991-2003) y, en cierta medida, retomaba el modelo de integración ideado en el período Alfonsín-Sarney a mediados de la década de 1980.

En la Cumbre de MERCOSUR realizada en Asunción en junio de 2003 fue aprobado el Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y el Lanzamiento del Mercado Común - Agenda 2006, que marcó formalmente el proceso de profundización de la integración. Entre los cuatro ejes del programa, más allá del factor comercial, se encontraban el denominado programa político, social y cultural y el programa para una nueva integración.

Con la llegada al poder del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) este modelo se profundizó. Los presidentes Kirchner y Lula enfatizaron principalmente la convergencia de valores y objetivos, según el Comunicado Conjunto de junio de 2003 (Consenso de Buenos Aires), entre los cuales se destacaba otorgar una mayor prioridad al MERCOSUR, a través de la profundización de una agenda multidimensional más allá de los aspectos comerciales del Tratado de Asunción²⁴² y a la integración suramericana con la participación de otros países de la región para preservar y potenciar su autonomía²⁴³. Tal como se menciona en el apartado 16 del Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003: “Que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos

²⁴² El presidente Kirchner sostuvo que el: “Mercosur no representa un simple proceso de desmantelamiento arancelario ni se reduce a la creación de un mercado común (...) presentan motivos de satisfacción los acuerdos que estamos impulsando en relación con la circulación de personas, acuerdos que facilitarán la vida cotidiana de los ciudadanos brasileños y argentinos que se movilizan para estudiar, comerciar, trabajar y hacer turismo, y muy especialmente la de nuestros compatriotas que habitan en la zona de frontera”.

²⁴³ En materia de autonomía, el presidente Kirchner declaró que: “nuestra integración regional debe ser algo que nos ayude a potenciar nuestras voces en el mundo, a cobrar más peso en las decisiones multilaterales, poniéndose al servicio de nuestros intereses a favor del desarrollo sustentable de nuestras economías, el logro de la equidad social en nuestros países y una más justa distribución del ingreso”.

desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales”. Otros documentos que fortalecieron este enfoque fueron el Acta de Copacabana y la Declaración sobre Cooperación y Crecimiento Económico con Equidad, ambas suscriptas en Rio de Janeiro en marzo de 2004.

Otros cambios a ser considerados, bajo iniciativa de Argentina y/o Brasil, en este proceso de relanzamiento son la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) en el 2003²⁴⁴; la instalación del Tribunal Permanente de Revisión en el 2004²⁴⁵, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR en 2004²⁴⁶ y, como se viera, del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR ese mismo año, la instalación del Parlamento del MERCOSUR en 2007²⁴⁷ e iniciativas como el Programa MERCOSUR Social y Solidario, las cumbres sociales y el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR. La creación de todas estas

²⁴⁴ El Consejo Mercado Común creó la *Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR* (CRPM) bajo su Dec. 11/03, cuyas competencias son: asistir al CMC y a la Presidencia *pro tempore* del MERCOSUR; presentar iniciativas al CMC sobre el proceso de integración, las negociaciones externas y la conformación del Mercado Común; afianzar las relaciones del MERCOSUR estableciendo vínculos con la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y con las Reuniones Especializadas del MERCOSUR (REM). A su vez por la Dec. 20/04, la CRPM queda facultada para suscribir proyectos y acuerdos de cooperación técnica.

²⁴⁵ El Tribunal Permanente de Revisión se creó en cumplimiento de lo consagrado en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, suscripto en 2002.

²⁴⁶ En diciembre de 2004, el CMC aprobó la creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM) con el objetivo de “promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración” (Decisión N° 45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros del bloque, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías. De acuerdo con la Decisión N° 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del MERCOSUR, y tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables. El monto fijado es de cien millones de dólares y está integrado por porcentajes calculados a partir de la media histórica del PBI del MERCOSUR (Argentina, 27%; Brasil, 70%; Paraguay, 1%; y Uruguay, 2%). Los recursos se distribuyen a partir de la ejecución de los programas mencionados. Los Estados Partes se benefician de acuerdo a una pauta preestablecida: proyectos presentados por Paraguay, 48%; proyectos presentados por Uruguay, 32%; proyectos presentados por Argentina, 10%; y proyectos presentados por Brasil, 10%. Los proyectos son presentados por los Estados Partes ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, la cual define el otorgamiento a partir de un proceso de evaluación técnica realizado por la Secretaría del MERCOSUR.

²⁴⁷ En ocasión de la XXVII Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, el CMC solicitó a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) la elaboración de una propuesta para la conformación del Parlamento del MERCOSUR que debería ser presentada antes del 2006. La CPC elaboró la propuesta con un solo año de trabajo y, en la Cumbre XXVIII, los presidentes firmaron el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. La primera reunión del Parlamento se realizó el 7 de mayo de 2007 subplantando la CPC surgida en el Tratado de Asunción.

instituciones, después de varios años de adormecimiento, generó una serie de expectativas entre los tomadores de decisiones, los grupos de interés y la sociedad civil acerca de la factibilidad de un *Ouro Preto II*, con referencia a la posibilidad de un nuevo Protocolo que modificase la estructura institucional del Mercosur pero *Ouro Preto II* nunca sucedió.

Durante aquellos años, los países de América del Sur pusieron fin a la propuesta del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)²⁴⁸ en la Cumbre de Mar del Plata (2005). Tal como se sintetiza en el documento final de la Cumbre de Mar del Plata, en su párrafo 19, deja en claro las diferencias surgidas en la reunión: “Algunos miembros (...) mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y (...) un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen (...). Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, (...) y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”.

El alineamiento de intereses entre los presidentes Néstor Kirchner de Argentina, Luiz Inácio Lula de Brasil y Hugo Chávez Frías de Venezuela en la Cumbre marcará los próximos años de integración regional en la región en los que Venezuela renunciará a la Comunidad Andina de Naciones para solicitar su ingreso al MERCOSUR. En el 2006, Venezuela firmará el Protocolo de Adhesión al bloque que, finalmente será aprobado -con siete años de demora- por el parlamento paraguayo en diciembre de 2013²⁴⁹.

Uno de los principales objetivos del MERCOSUR “reseteado”²⁵⁰ fue construir un espacio común para el desarrollo productivo y bienestar social. Éste objetivo se articula con la búsqueda y consolidación de una autonomía decisional en el plano

²⁴⁸ Surgida de la Iniciativa para las Américas (IPA) presentada por el presidente de Estados Unidos, George Bush, en junio de 1990, la idea del un área comercial hemisférica fue reactivada por su sucesor, William Clinton, en la primera Cumbre de las Américas de Miami de diciembre de 1994.

²⁴⁹ Al producirse la destitución del presidente Lugo en el Paraguay, este país perdió los derechos políticos (voz y voto en las reuniones) del proceso de integración. Esta suspensión permitió involucrar la participación de Venezuela en las reuniones del bloque; dado que su ingreso que ya había sido aprobado en los parlamentos de Argentina, Brasil y Uruguay. Con la elección del nuevo presidente paraguayo en agosto de 2013, el mandatario decidió mandar nuevamente al parlamento el protocolo de adhesión de Venezuela el que fue aprobado en diciembre de ese mismo año con 29 votos a favor, 10 en contra, 1 abstención y 5 ausencias.

²⁵⁰ Es decir, rediseñado.

internacional y la creación de un polo de poder regional que permita responder la “aún” incierta “multipolaridad de la post Guerra Fría”. Se trata de un modelo de inserción no subordinada impulsado la alianza argentino-brasileña (Granato, 2014) materializado en el Consenso de Buenos Aires (2003) y Compromiso de Puerto Iguazú (2005).

Si bien es importante resaltar todo lo avanzado desde 2003, se identifican –al mismo tiempo- dos nudos críticos que podrían explicar ciertas dificultades que hoy atraviesa la agenda interna del MERCOSUR: 1) el proceso presenta un serio déficit de incorporación de la normativa MERCOSUR en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros y 2) la persistencia de asimetrías, que demuestra que las desigualdades históricas, nacionales y sociales, continúan hoy presentes. La cooperación transfronterza, y en su sentido más amplio la cooperación territorial, puede ser una respuesta posible para ambas cuestiones.

La falta de transparencia en relación con los índices de vigencia y de incorporación de las decisiones, resoluciones y directivas elaborados por la Secretaría del MERCOSUR -y presentados ante el Grupo de Incorporación de la Normativa MERCOSUR-, resulta preocupante al demostrar la existencia de un eventual “descompás” entre la voluntad política de los poderes ejecutivos y el acto ratificadorio de los parlamentos nacionales, lo que se traduce en un atraso o falta de entrada en vigencia de la normativa mercosureña, siempre dependiente de su incorporación en los ordenamientos jurídicos internos.

En segundo lugar, si bien desde 2003 la revitalización del proceso de integración derivó, entre otros aspectos, en el reconocimiento de la necesidad del tratamiento de las asimetrías (tanto estructurales como regulatorias) y a consecuencia de ello se implementaron diferentes políticas en este sentido, los resultados alcanzados parecen ser muy modestos. El desarrollo de herramientas solidarias para la reducción de las asimetrías no ha logrado fundarse completamente en criterios técnicos y de cohesión que permitan generar nuevos polos de desarrollo al interior de los países como entre ellos en las zonas de frontera. Esta cuestión refleja, de alguna manera, el peso siempre vigente del intergubernamentalismo tradicional en el MERCOSUR. Tal como sostuviera Paikin y Vázquez (2008) vale la pena recordar que: “el MERCOSUR surgió como un resguardo del centralismo estatal más que como un disolvente de dicho poder y, aún hoy, este esquema parece lejos de resquebrajarse” (Paikin y Vázquez, 2008: 226).

Si bien se ha discutido en numerosos foros regionales la relación directa entre la cohesión social y la obtención de fondos de desarrollo estructural, aún no existen fondos estructurales dedicados exclusivamente a las zonas de frontera con el objetivo de construir “nuevos núcleos de desarrollo”. En los diferentes programas del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), se pueden encontrar alternativas para el concurso de fondos que puedan apoyar la integración y cooperación transfronterizas, especialmente, en los Programas para la Convergencia Estructural (Programa 1)²⁵¹ y para la Cohesión Social (Programa 3)²⁵². Llama la atención que en el Programa para el Desarrollo de la Competitividad (Programa 2)²⁵³ no se haya hecho mención expresa a las cadenas de valor transfronterizas dado que tienen una fuerte presencia a escala regional. También es importante considerar que la participación de las unidades subnacionales y de sus redes es un factor fundamental de sustentabilidad, no sólo en el diseño de los proyectos sino en el concurso, la implementación y ejecución y el destino de los fondos. En este sentido, también vale la pena resaltar la necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los gobiernos subnacionales de frontera para acceder a los fondos productos de estos programas. Asimismo, podría considerarse modificar el proceso de escogencia de los proyectos. Actualmente, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) es la encargada de decidir, de forma consensual, sobre la elegibilidad de los proyectos. Transferir este proceso a la Unidad Técnica del Focem (UTF), podría reducir los

²⁵¹ Los proyectos del Programa de Convergencia estructural deberán contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general (Resolución GMC N° 26/01, artículo 3, párrafo 1).

²⁵² Los Proyectos del Programa de Cohesión Social deberán contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo. (Resolución GMC N° 26/01, artículo 3, párrafo 3).

²⁵³ Los proyectos del Programa de Desarrollo de la Competitividad deberán contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación del comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación. Evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc.-), así como la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos. (Resolución GMC N° 26/01, artículo 3, párrafo 2).

tiempos de aprobación y fortalecer los criterios técnicos durante el proceso de elegibilidad²⁵⁴.

Entre los factores que se están considerando a 10 años de vigencia del fondo²⁵⁵, es importante resaltar que se están analizando: “las posibilidades de promover un mayor aprovechamiento complementario en áreas como gestión de recursos (combinación de financiamiento no reembolsable con créditos subvencionados, servicios de tesorería) y diseño y ejecución de proyectos (financiamiento para la elaboración de proyectos, focalización en proyectos plurinacionales en zonas de frontera y de menor desarrollo relativo) junto a otras fuentes de financiamiento” (Rojas de Cerqueira César, 2015: 16).

En lo que respecta a los fondos de convergencia estructural o simplemente para estimular el desarrollo productivo de las fronteras es importante considerar que el territorio fronterizo se delinea a partir de una funcionalización de la estructura productiva y ocupacional derivada de sus ventajas comparativas surgidas justamente a partir de su consideración de “ser frontera”, lo que algunos autores como Pèbayle (1994) ha identificado como lógica estructural de la frontera. Asimismo, sobre esta lógica estructural también pesa una lógica coyuntural que es la que posibilita el verdadero dinamismo de una frontera y que permite diferenciarla de otras. Esta lógica coyuntural se caracteriza por todas aquellas dinámicas económico-institucionales que le dan vida a la frontera como los cambios en las monedas, el comercio vecinal fronterizo, el contrabajo así como todos los acuerdos interinstitucionales translocales que puedan hacerse entre las diferentes estructuras de autoridad presentes en el territorio. Para Machado de Oliveira (2015: 237) “en las fronteras los estímulos a los intercambios liberan a los individuos bajo una modalidad que se basa en una lógica específica, la creación de ‘su propio mercado’ con diferentes grados de intensidad, legitimando mecanismos singulares de

²⁵⁴ Para profundizar sobre éste y otros puntos del FOCEM, véase: Rojas de Cerqueira César, G. (2015), *FOCEM: evaluación sobre su desempeño y posibilidad de reforma*. Asunción Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

²⁵⁵ La Decisión CMC N° 18/05 determina la forma de integración y funcionamiento del Fondo, establece que la “Decisión tendrá vigencia de diez años a partir de la primera contribución efectuada por uno de los Estados partes al FOCEM. Cumplido ese plazo, los Estados Partes evaluarán la efectividad de los programas del FOCEM y la conveniencia de su continuidad”. A su vez, la Decisión CMC N° 40/12 define que esta evaluación también deberá considerar una posible capitalización del Fondo y la revisión de los porcentajes de contribuciones y beneficios, reflejando la actual composición de los miembros y eventuales incorporaciones. Situación que deberá ser tomada en cuenta a la luz de la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno.

complementariedad entre culturas y conductas dispares. Esta condición de territorio ha marcado la población, las ciudades y sus organismos económicos y políticos con comportamientos únicos que los separan -en nivel y grado- con los restantes del Estado-Nación”.

b. Una nueva concepción socio-espacial del proceso de integración y su vinculación con la infraestructura regional como elemento de enlace con la cooperación transfronteriza

Los países de América Latina y el Caribe, pero especialmente los de América del Sur, transitan hoy en día hacia “un proceso compartido de cambio de época que los ha llevado a plantearse el límite del desarrollo y el desarrollo que pretenden” (CEPAL, 2010), ocasionando también a un cambio de percepción y concepción respecto de la cooperación transfronteriza. La aparente diferencia entre seguridad fronteriza y desarrollo económico fronterizo constituye las dos caras de una misma moneda, una imagen común en las zonas de frontera basada en la falta de igualdad de oportunidades y en las asimetrías tanto a nivel nacional como intrarregional que limitan las estrategias de desarrollo personales y societales, es decir, la imposibilidad de generar una transformación productiva con equidad (CEPAL, 2010). Esta aseveración no invalida las mayores dificultades que conlleva construir un desarrollo económico con equidad social en territorios con altos índices de inseguridad ya que, como ha sido evidenciado en una serie de estudios, las condiciones de seguridad humana y los factores culturales también son determinantes del desarrollo económico.

Las brechas productivas tienen su correlato territorial (CEPAL, 2010) por lo que la apuesta por la convergencia productiva supone cerrar estas brechas con los países más competitivos pero también reducir la heterogeneidad estructural interna en cada uno de los países fronteras adentro y entre países vecinos. Las asimetrías estructurales se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo y condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados (Giordano *et al.*, 2004). A estas asimetrías de índole estructural, pueden también añadirse asimetrías que responden a un carácter coyuntural ligado a la posibilidad de acceso de fuentes de financiamiento,

ya sea a través de la captación de inversiones extranjeras directas, tratados bilaterales de inversión o de los mercados de deuda. Considerando que estas asimetrías coyunturales residen principalmente en las condiciones macroeconómicas y el contexto sociopolítico -no sólo de un Estado sino también de sus países vecinos y socios comerciales- la conformación de fondos regionales es una fuente alternativa de financiamiento muy importante. De este modo, frente a las brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas en las zonas de frontera, los fondos regionales pueden nivelar el campo de juego entre las distintas unidades (CEPAL, 2010).

Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos es parte del papel de Estado (CEPAL, 2010) pero también lo es del proceso de integración regional a partir de la creación de fondos específicos destinados a generar convergencias y reducir las asimetrías territoriales entre los Estados Nación y en su interior. Los fondos suponen la transferencia de unas regiones a otras de capital que, generado a nivel nacional, es posteriormente redireccionado por el Estado que los localiza para procesos de integración regional o en los regímenes fronterizos, compensando así las diferencias en capacidades de inversión y propendiendo hacia una mayor equidad tanto regional como local. Es entonces mediante la instrumentación y ejecución de estos fondos que pueden aminorarse o mitigarse las asimetrías estructurales (mediante, por ejemplo, la concreción de una obra de infraestructura) a la vez que sortear las asimetrías coyunturales; los fondos tienen así una doble potencialidad si se considera que en algunos países latinoamericanos las asimetrías estructurales se han visto supeditadas a estas últimas.

La tensión entre estas convergencias y asimetrías territoriales se traduce en brechas de conectividad que requieren del conocimiento de las características propias de la geografía local para realizar un abordaje tendiente a aproximar estos espacios. De esta manera, si los fondos regionales se orientan al financiamiento de infraestructura, entendida como “un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones, que por lo general son de larga vida útil, que son utilizados con fines productivos, políticos, sociales y personales” (Sánchez y Wilsmeier, 2005: 10) pues entonces contribuyen con una mayor convergencia territorial y fortalecen la integración a múltiples niveles. Así, a través de la concreción de nuevas obras o de

la modernización de la actual, puede crear o ampliarse la capacidad existente con el fin de mejorar la competitividad e incrementar los flujos e intercambios comerciales²⁵⁶. “La infraestructura desempeña un papel crucial en la construcción de un territorio porque crean conexiones entre las diferentes localidades, definen sistemas espaciales, físicos y económicos y también un espacio político. Eso significa que un cambio en la configuración de la infraestructura modifica conexiones territoriales y sistemas, desafiando la organización político-administrativa” (Zanon, 2011: 325).

La inversión en infraestructura tiene un impacto distributivo significativo, donde “la infraestructura facilita el desarrollo social, especialmente cuando está inserta en políticas de conectividad e inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente, contribuyendo a la vez a reducir los desequilibrios distributivos” (CEPAL, 2010). Los servicios de infraestructura, actúan también como vehículos de cohesión territorial, económica y social al integrar y articular el territorio y hacerlo accesible desde el exterior permitiendo a sus habitantes conectarse con el entorno (Correa y Rozas, 2006). Mantener en el tiempo los niveles adecuados de inversión en infraestructura económica es, por tanto, un objetivo socialmente deseable, y que contribuye al buen desempeño económico (CEPAL, 2010).

Las infraestructuras y los servicios logísticos son un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, que posibilita las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Asimismo, tales redes constituyen mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio y las cadenas de valor. Por ello, la integración de las infraestructuras es un factor determinante para promover el desarrollo y la integración productiva dentro de la región. La insuficiencia de los montos que América Latina y el Caribe destina a su infraestructura económica queda en evidencia al proyectar sus necesidades de los próximos años. La CEPAL ha estimado que la región debería invertir anualmente en torno al 5,2% de su PIB entre 2006 y 2020 para satisfacer las necesidades derivadas de su crecimiento económico proyectado. Si el objetivo es cerrar hacia 2020 la

²⁵⁶ Véase: Sánchez, Ricardo y Wilsmeier, Gordon (2005). *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*, CEPAL, Santiago de Chile.

brecha en el acervo de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental, la inversión anual requerida se eleva a un 7,9% del PIB en el mismo período, esto es, cuatro veces el gasto medio registrado en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011; CEPAL, 2014b).

En este sentido, desde comienzos del siglo XXI se han conformado fondos de carácter productivo o estructural como la IIRSA o el FOCEM pero CEPAL diferencia el concepto de infraestructura regional del de infraestructura económica. Por el segundo entiende el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil vinculadas a los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las cuales constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares” (CEPAL, 2011). El concepto de infraestructura económica es más amplio que el de infraestructura física de transporte y logística.

Se observa así en la región una agenda común de proyectos centrada en reducir las asimetrías de las estructuras productivas velando por avanzar hacia una mayor equidad intra-regional en el marco de un crecimiento económico sustentable²⁵⁷. La IIRSA podría ser un claro ejemplo del esfuerzo regional por

²⁵⁷ En el ámbito de la infraestructura económica y los servicios que se prestan a su alrededor, se hace necesario implementar una serie de acciones que las distintas iniciativas de integración deberían asumir como prioridades, tales como: i) Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria; ii) Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones; iii) Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad. En suma, urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, velando no solo por el diseño y construcción de las obras, sino también por la calidad del servicio ofrecido (tanto en el ámbito nacional como en el regional). Para ello es fundamental concertar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones en que el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región. Esto implica que se deben alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación con el desarrollo, sobre bases y criterios comunes entre los países, a través de una política integrada y sostenible de logística y movilidad (Cipoletta Tomassian, Pérez-Salas y Sánchez, 2010; CEPAL, 2014b).

construir “convergencia en la diversidad” regional²⁵⁸. De manera análoga, el Proyecto Mesoamérica propone una convergencia económica de modelos productivos relativamente similares con base en la infraestructura de conectividad común para México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana²⁵⁹.

La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010). La cooperación transfronteriza es una estrategia política clave para el desarrollo económico y social de un territorio con características especiales y la reducción de asimetrías y desigualdades territoriales y la generación un sistemas de gobernanza multinivel.

La experiencia de los últimos años de integración regional en el MERCOSUR pone de manifiesto una serie de esfuerzos por articular productivamente los territorios y evitar el surgimiento de nuevas asimetrías manifiestas en ejes o corredores principales y otros anexos o alejados de los circuitos económico-productivos y comerciales. Un desarrollo económico territorialmente mejor distribuido, en donde vectores de productividad y competitividad se puedan recrear en las zonas de frontera contribuye con la posibilidad de paliar la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas dada la coexistencia en una misma economía de sectores altamente productivos junto con el gran peso relativo de los sectores con baja productividad (CEPAL, 2012). Estas dicotomías presentes en el MERCOSUR donde algunos territorios han tenido un sostenido crecimiento y desarrollo económico sin que resulte necesariamente en avanzar y consolidar procesos de integración para generar condiciones de mayor equidad,

²⁵⁸ Al respecto, véase: Peña, Félix (2014), “Convergencia y articulación productiva a nivel regional”, Julio, en línea: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-07-convergencia-articulacion-productiva-nivel-regional>.

²⁵⁹ El PM tiene su origen en el Plan Puebla Panamá (PPP), iniciativa lanzada por el Gobierno del Presidente mexicano Vicente Fox en el 2001 y que no se dirige únicamente a temáticas infraestructurales, si bien pueden considerarse como prioritarias las agendas de transporte, energía y telecomunicaciones. El Acta que institucionaliza el PM fue firmada en el marco de la Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el 28 de julio de 2008. Dentro del PM se destacan dos ejes: el Eje de Interconexión Física e Integración y el Eje de Desarrollo Social. El primero de los ejes está conformado por tres áreas de trabajo: Interconexión Eléctrica Mesoamericana; Interconexión de Infraestructura e Integración de los Servicios de Telecomunicaciones; Interconexión de la Infraestructura de Transporte y Facilitación Comercial. El segundo de los ejes por seis: Facilitación Comercial y Competitividad; Salud; Medio Ambiente y Cambio Climático; Prevención y Mitigación de Desastres Naturales; Vivienda Social.

puede ser precisamente abordado a través de los fondos regionales destinados a regiones específicas.

La creciente fragmentación de la producción global y del comercio internacional ha abierto una oportunidad de participar en diferentes cadenas de valor para los países en desarrollo y sus empresas nacionales. Las cadenas de valor contemplan toda la gama de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio, desde su concepción, a través de las diferentes fases de la producción, hasta la entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso. Cada una de las fases o eslabones de producción del bien o servicio, tránsito de la mercancía, consumo y disposición agregan valor al producto o servicio final, y pueden estar alojados en diferentes lados de una frontera. Sin embargo, no todos los países ni todas las industrias participan con la misma intensidad en los mismos eslabones de mayor valor agregado. Esto significa que es importante examinar de qué manera participa un territorio específico en una cadena productiva que cruza la frontera y se integra con el vecino y cuál papel tiene en la distribución de beneficios que se derivan de las diferentes actividades de la cadena (Oddone, Padilla y Antunes, 2014). La participación en distintos eslabones tiene implicaciones importantes no sólo en términos de organización industrial y de disposición de la infraestructura, sino también en términos de desarrollo económico y social, debido a que las actividades asociadas con cada eslabón tienen distinta intensidad en el uso de recursos (capital, tecnología, mano de obra o recursos naturales), distinta oportunidad de encadenamientos productivos con otros sectores nacionales y, consecuentemente, distintas oportunidades para el desarrollo de capacidades locales y de escalamiento.

El desarrollo de una infraestructura que aumente o facilite el contacto entre las diferentes regiones permite reducir algunas de las asimetrías estructurales mencionadas en el apartado anterior, al estimular la integración productiva por medio de las cadenas de valor que aproximan espacios económicos, reducen barreras físicas al comercio y los costos de transporte y amplían la dimensión de los mercados, a la vez que generan oportunidades de captar mayores flujos de inversión. De esta forma, la reducción de brechas se da por medio de una mayor conectividad física pero también al generar las condiciones necesarias para atraer inversiones y reducir las asimetrías, avanzando hacia una mayor igualdad.

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en “una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones generadas por los acuerdos regionales” (IIRSA, 2006). La integración productiva fronteriza se da por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “hacia atrás” y “hacia delante” en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera.

La IIRSA tiene su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000. Su principal objetivo es el de “promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”. Constituye la consolidación del compromiso de los doce gobiernos sudamericanos con la modernización e integración de la infraestructura regional con la asistencia técnica y financiera de tres bancos multilaterales: la Corporación Andina de Fomento (CAF²⁶⁰), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)²⁶¹. El diseño conceptual se encuentra basado en los denominados “Ejes de Integración y Desarrollo” (EID)²⁶² y de los “Procesos Sectoriales de Integración” (PSI)²⁶³.

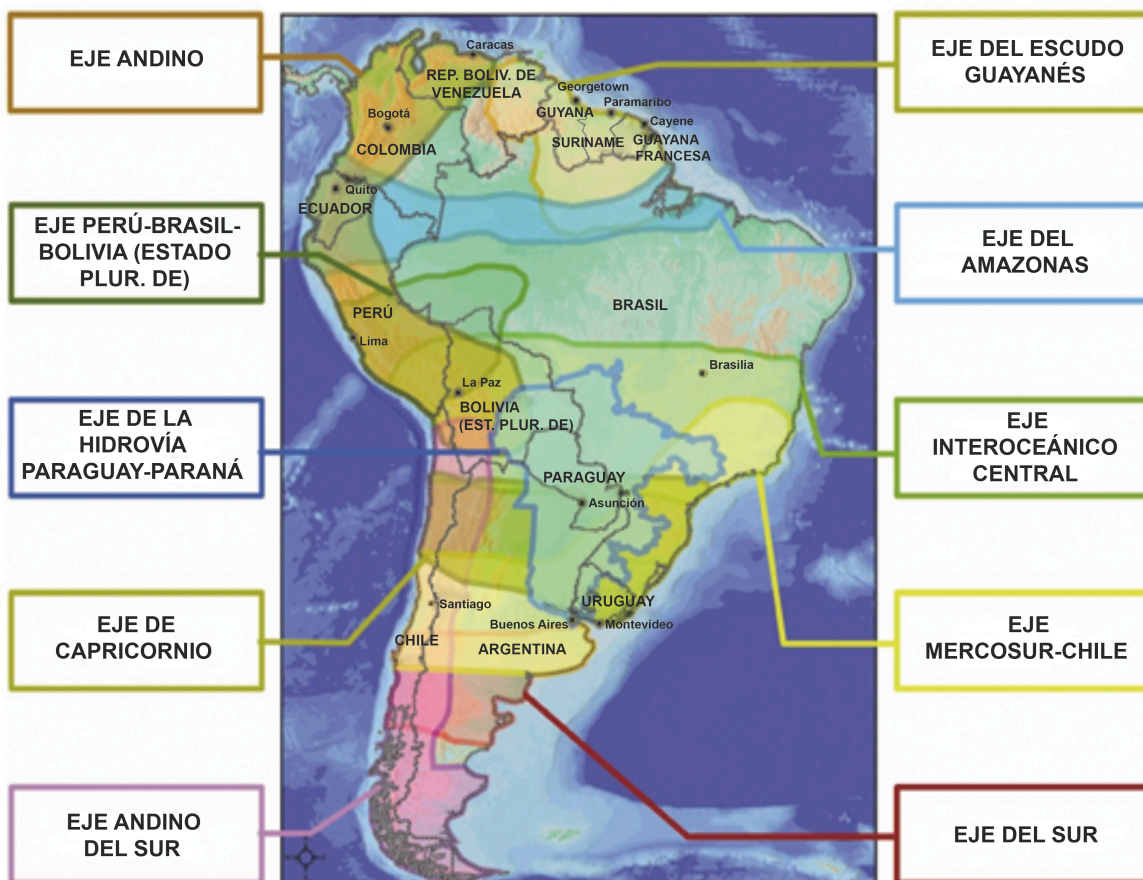
²⁶⁰ Hoy bajo la denominación CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

²⁶¹ Vale la pena recordar que IIRSA se encuentra enlazada con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) que actualmente está ejecutando el Plan Estratégico de Acción 2012-2022.

²⁶² IIRSA definió diez EID, agrupados en dos categorías: *ejes emergentes* y *ejes consolidados*, definiendo una cartera de proyectos para cada uno de los ejes e identificando un/los proyecto/s denominados “*ancla/s*” que constituye/n proyecto/s estructurante/s para ese EID, es decir, que si no se ejecuta/n es muy difícil que los otros proyectos articulados al ancla del EID funcionen. Entre los EID se destacan: Mercosur-Chile, Andino, Interoceánico Central, del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia, del Escudo Guayanés, de Capricornio, del Sur, de la Hidrovía Paraguay-Paraná y Andino del Sur.

²⁶³ Entre los PSI se destacan: el Programa Puertos de Primera, que se encuentra destinado a mejorar las condiciones de funcionamiento de los principales puertos de América del Sur tratando de resolver todos los problemas logados a su gestión y el Programa de Integración y Desarrollo Fronterizo (PADIF) que busca facilitar el tránsito por los pasos de frontera al mismo tiempo que da impulso al desarrollo regional considerando que no es posible solucionar las problemáticas ligadas a los pasos de frontera si al mismo tiempo no se da solución a las dificultades socio-económicas de las poblaciones que están asentadas en dichos cruces. Es de destacar también que la CAF en su “Agenda de Apoyo a la Infraestructura” cuenta con recursos de un fondo específico para zonas de fronteras conocido como Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) o con recursos del Fondo ProInfra dirigido para apoyar la formulación de proyectos de infraestructura en la región.

MAPA 8. AMÉRICA DEL SUR: EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA)



Fuente: IIRSA (2012).

Si bien se ha hecho referencia a la infraestructura meramente productiva cabe indicar la relevancia de la dimensión social para la integración transfronteriza. Tan sólo por introducir algunos ejemplos, puede mencionarse el hecho de posibilitar un mayor flujo migratorio que permite que los mercados laborales se vuelvan más dinámicos o que el establecimiento de infraestructura hospitalaria y de la red de traslados disminuyan las tasas de morbilidad y mortalidad con el consecuente beneficio económico. El proceso transfronterizo puede convertirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico- institucionales, respecto del cual los diferentes proyectos diseñados se conviertan en variables funcionales y dependientes de cada realidad regional. Los contenidos programáticos de cada uno de los tipos de proyectos deben definirse de acuerdo con la transformación o cambio

perseguido. A continuación se presenta una tipología de proyectos de desarrollo que bien puede considerarse para los procesos fronterizos (véase cuadro 9).

CUADRO 9. TIPOLOGÍA APLICABLE A LOS PROYECTOS ECONÓMICOS DE DESARROLLO FRONTERIZO

TIPO DE PROYECTO	CONTENIDOS
<i>Detonadores</i>	Transforman en términos socio-económicos un contexto territorial determinado
<i>Estructurantes</i>	Integran sectores y cadenas productivas en un territorio
<i>De innovación</i>	Incorporan innovación de producto o de proceso en el sistema económico local
<i>Sistémicos</i>	Replican y extienden metodologías y buenas prácticas

Fuente: Rhi-Sausi (2008).

Por último, no puede dejar de sugerirse que en la dimensión política es posible que la infraestructura se presente como la expresión más emblemática de la consolidación de los procesos de integración, cristalizándose en términos formales o simbólicos pero también reales o prácticos. A modo de ejemplo, puede considerarse el corredor bioceánico que conecta desde Porto Alegre (Brasil) hasta Coquimbo (Chile), pasando por las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan; el alcance de esta obra no sólo es entre estos tres Estados, sino que tiene un significativo impacto a nivel regional e incluso global por la posibilidad de conectar el Atlántico con la cuenca del Pacífico. Este corredor procura afianzar los niveles de integración existente, por un lado, al inaugurar nuevos canales de intercambio entre los mercados latinoamericanos y procurar a su vez el fortalecimiento del Cono Sur y su inserción a nivel internacional mediante la ampliación de los mercados de exportación. Por otro, pone en cierta medida en cuestionamiento las diferenciadas estrategias que llevan hacia un lado y otros los países de la región, es decir, economías que desembocan al Pacífico orientadas al mercado asiático, economías con salida al Atlántico orientadas a Europa.

También es sumamente importante tener en cuenta que cuando la construcción o la ampliación de un puente o carretera permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrece mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. Por ejemplo, el compromiso del MERCOSUR por instituir las aduanas

integradas en los pasos fronterizos ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (la construcción o ampliación del puente). Por el contrario, cuando no existen mecanismos de concertación regional, los acuerdos dependen totalmente de las voluntades bi-nacionales, sin vínculos estructurales y a menudo caracterizados por una alta volatilidad.

A continuación se analizarán los esfuerzos realizados a escala MERCOSUR para potenciar la cooperación transfronteriza, con especial énfasis en la estructura generada para la actuación internacional de los gobiernos subnacionales en esta materia.

c. Integración regional y cooperación transfronteriza desde una perspectiva comparada: mercurización de políticas públicas a múltiples niveles

La fase actual del MERCOSUR descansa sobre la ampliación del eje económico comercial a nuevos núcleos de acción para la integración. El proceso de integración dejó a la luz la grave situación de asimetrías entre los socios regionales; la inequidad del proceso en tanto no se atendió demandas sociales y desigualdades profundas; la ausencia de canales de participación y la debilidad de colocar al mercado como motor único de la integración. A partir de este diagnóstico, surgieron iniciativas en cada campo: se diseñaron programas de reducción de las asimetrías; lanzar y fortalecer políticas sociales sobre una base amplia de actores y sectores; la necesidad de una reforma institucional integral que habilite la participación y la representación ciudadana; así como apuntalar el sistema de integración comercial en línea con un modelo de desarrollo integral e inclusivo (Vázquez y Briceño, 2009).

Como fuera mencionado, el MERCOSUR carece de una definición común de cooperación transfronteriza, la tienen algunos Estados nacionales, pero no la tiene el conjunto. A nivel europeo, la misma ha sido definida como: “todo proyecto común destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo” (Consejo de Europa, 1980).

Las políticas de cooperación transfronteriza cobran vital importancia al abordar dinámicas territoriales, al paliar desequilibrios y asimetrías regionales, al estimular la cohesión social y generar capital humano en aquellas regiones más

olvidadas de la integración. Por ello, la cooperación transfronteriza y las regiones transfronterizas “representan formas de innovación específicas en relación al espacio, los lugares y las escalas” (Jessop, 2002: 37), lo que Grimson (2004) denominaría una territorialidad con hibridación generalizada. Como consecuencia de esta característica experimental, se entiende que la cooperación transfronteriza pueda contribuir también con el proceso de mercurización de políticas públicas a escala local y translocal/transnacional.

La necesidad de mercurizar las políticas públicas de los Estados Parte a los efectos de estimular una gobernanza multinivel, es una cuestión clave en términos de identificación de la ciudadanía con el proceso de integración regional del MERCOSUR. La tarea pendiente es señalar y sistematizar temas de la agenda de la gestión pública local (demandas en un sentido de descentralización *bottom up*) que permitan la puesta en marcha de procesos de desarrollo e integración ‘desde abajo’, que fortalezcan la autonomía municipal, la división de competencias y el principio de la subsidiariedad, al mismo tiempo que recreen nuevas bases y estímulos para el proceso de integración regional y su necesidad de favorecer con resultados una mayor cohesión social²⁶⁴ y cooperación territorial. Esta actividad también impele la importancia de reconocer y propiciar la mejora de las instancias institucionales existentes y la creación de nuevos espacios para ‘lo local’ en el ámbito del MERCOSUR. El bajo nivel de incorporación de la normativa MERCOSUR por los parlamentos nacionales (transposición) puede ser relativizado a partir de una potenciación del proceso de mercurización a escala local como se ha demostrado a partir del abanico de actividades desarrollado por Mercociudades.

El desarrollo de un esquema mercosureño que estimule la cooperación transfronteriza y que posibilite la mercurización a múltiples niveles debe, al menos, reconocer dos procesos fundamentales: 1) el desarrollo de las cooperaciones bilaterales reforzadas entre los miembros del bloque con base en la voluntad política de los gobiernos nacionales de avanzar en materia transfronteriza; y, 2) el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos subnacionales en materia de asuntos fronterizos.

²⁶⁴ Dentro de los componentes y dimensiones de la cohesión social identificados por la CEPAL, se hace particular referencia en este caso al componente denominado *mecanismos institucionales de inclusión-exclusión* que corresponde con las acciones ejecutadas por los distintos actores institucionales y que pueden repercutir en la estructura de oportunidades, en la acumulación de ventajas y desventajas y en los procesos y resultados de inclusión-exclusión (CEPAL, 2007: 28).

d. El aporte de la paradiplomacia transfronteriza a la reconfiguración especial del MERCOSUR

Haciendo propia la meta de Enrique Varela Álvarez (2015: 64), “el objetivo no es otro que “resetear”, reiniciar, actualizar, el paradigma de la gobernanza transfronteriza, avanzando propuestas sobre nuevas institucionalidades (formales-informales) que sirvan para construir nuevas agendas (...) que nos permitan comprender mejor los territorios de frontera europeos en el primer cuarto del siglo XXI”.

Pablo Wong-González (2005) ha concebido dos formas de complementariedad entre los gobiernos locales de frontera. La primera es una complementariedad funcional que se da de hecho o de facto y, la segunda, es una complementariedad formal (de *jure*) que se observa de manera creciente en los últimos años. Una de las formas novedosas en que se han manifestado procesos simultáneos de asociatividad y competencia interterritorial es la conformación, formal o funcional, de esquemas regionales conjuntos de gestión del desarrollo en un contexto binacional o transfronterizo (Wong-González, 2015). Para asociarse internacionalmente, los municipios, gracias a su autonomía, deben ser capaces de movilizar recursos para alcanzar objetivos concretos. Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. Como se ha visto, la integración regional y el desarrollo de una gobernanza transfronteriza a múltiples niveles estimulan un papel creciente de la paradiplomacia.

Uno de los mayores riesgos identificables para la paradiplomacia radica en la dificultad de identificar un “perfil paradiplomático endógeno u endo-orientado”. Las localidades de frontera, por medio de procesos participativos, deben construir ese perfil endógeno con base en su economía política y, sobretodo, simbólica, que les permita posicionarse como una macrorregión o microrregión, dependiendo de una escala fácilmente identificable, reconocible y cohesionada como unidad territorial indivisible. Para ello será necesario, en la mayoría de los casos, transitar de los vínculos funcionales a los de naturaleza más formal (o de *jure*).

Los gobiernos subnacionales pueden contribuir en la definición de una agenda de gobernanza y desarrollo transfronterizo en el marco de los procesos de integración regional como el MERCOSUR. La paradiplomacia transfronteriza

potenciada a partir de los respectivos procesos nacionales de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que persigue una combinación equilibrada de políticas y estrategias de gobernanza en sus dimensiones vertical y horizontal.

En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales -y particularmente locales- cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con la ciudadanía. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas. Como han resaltado Kramsh y Mamadouh (2003: 42): “las fronteras y las regiones de fronteras no van a ser simples objetos de las fuerzas que operan en altas escalas espaciales, sino que serán ellas mismas sitios activos para volver a teorizar los aspectos fundamentales de la vida política, agregando valor a lo largo de un rango de espacios geográficos”.

Como se ha mencionado, los procesos de integración regional provienen de la interacción de dos dimensiones complementarias: una dimensión que parte desde arriba, promovida por las instituciones nacionales, sobre todo a su más alto nivel, presidentes o jefes de gobierno, y una que parte desde abajo donde los actores principales son las instituciones subnacionales, gobiernos intermedios y locales, y los actores políticos, sociales y económicos de los territorios. La consolidación de estas dos dimensiones posibilita avances en la integración regional (Rhi-Sausi *et al.*, 2011). La dimensión local es fundamental para gobernar los procesos de integración *desde abajo*, como los que se verifican cotidianamente en los espacios fronterizos. En este ámbito, se considera que el papel de las autoridades locales y regionales sea crucial e insustituible por varias razones (Rhi-Sausi y Oddone, 2009a).

En primer lugar, porque las autoridades locales están dotadas de una fuerte legitimidad democrática. Los municipios son la base de la vida democrática de la región en donde la elección directa de los intendentes o alcaldes contribuye a que la representación local sea legitimada por medio de los canales de participación creados. De esta forma, el municipio puede adoptar un papel creativo en el diseño

de nuevas respuestas de política pública con base en el íntimo conocimiento de las realidades y necesidades locales. Los municipios sudamericanos están llamados a potenciar su papel tanto de *civitas* como de *polis* (Rhi-Sausi y Oddone, 2009a). Por ello, es muy probable que nuevas construcciones de ciudadanía puedan derivarse en el largo plazo de la cooperación transfronteriza (Kramsh y Mamadouh, 2003; Ferrara y Maino, 2010; Nadalutti, 2014).

En segundo lugar, las autoridades subnacionales muestran una particular sensibilidad en relación con la integración fronteriza que deriva de la exigencia de confrontarse cotidianamente con el efecto *limes* que caracteriza sus territorios por lo que “cada actor, cada escala local, es el punto de intersección entre fuerzas, y por consiguiente un punto de potencial resistencia a cualquier modo de actuar o pensar, o un punto de organización y promulgación de programas diferentes u opuestos” (Rose y Miller, 1992: 192). Aún cuando las autoridades locales y regionales sean a menudo caracterizadas por una escasa capacidad propositiva, representan una fuerza importante para canalizar o eventualmente bloquear procesos en curso. Los procesos de cooperación transfronteriza sostienen y apoyan desde abajo la integración fronteriza y regional entre los Estados nacionales cuando éstos reconocen la autonomía de las unidades subnacionales que conforman los ejes principales de las diferentes dinámicas de cooperación territorial. En consecuencia, su participación en las iniciativas en su territorio son esenciales para garantizar la eficacia como se ha probado con la experiencia de la Unión Europea. La gestión de los asuntos transfronterizos constituye una de las principales contribuciones europeas a la institucionalidad de la integración (Coletti, 2009).

e. Un modelo institucional para las microrregiones de frontera

La institucionalización es una idea neutral, que se puede definir como “la emergencia de un modelo ordenado, estable, socialmente integrado alejado de actividades: inestables, libremente organizadas, o técnicas estrechas” (Broom y Selznick, 1955: 238). La institucionalización *restringe la conducta* de dos maneras principales: trayéndola dentro de un orden normativo haciéndola rehén de su propia historia (Selznick, 1992: 232) Como menciona James Rosenau: “principios, normas, reglas y procedimientos de cualquier régimen convergen, por definición, en un área temática

determinada de las relaciones internacionales, lo que se ha denominado *issue-area*, o sea, un área temática” (Rosenau, 2000: 21); asimismo, los regímenes son “entendimientos más especializados relativos a actividades bien definidas, a recursos o áreas geográficas, que con frecuencia envuelven un subconjunto determinado de miembros de la sociedad internacional” (Young, 1989 citado por Rosenau, 2000: 22) como pueden ser los gobiernos nacionales y subnacionales. Desde esta perspectiva valdría formalizar la construcción de un régimen específico para las regiones de frontera del MERCOSUR.

Las microrregiones de integración fronteriza implican una gobernanza que involucra diferentes niveles institucionales: el nivel nacional de los Estados colindantes y los de los gobiernos locales e intermedios que administran las áreas fronterizas dentro de sus competencias y límites nacionales; a los que debería sumarse el nivel generado por los mecanismos producto del proceso de integración regional como el MERCOSUR. Esta arquitectura multinivel, a su vez, deberá estar acompañada por los actores locales (económicos y sociales) que interactúan en la frontera (dimensión multiactoral). En términos conceptuales se trata de una gobernanza multinivel, tanto a nivel *vertical* puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los niveles institucionales, como a nivel *horizontal* debido a la participación de los distintos sectores socioeconómicos de los territorios.

La condición fundamental de partida para la cooperación transfronteriza está dada por la convivencia pacífica que constituye la base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza. El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia.

Existen áreas fronterizas en las cuales la interacción bi o trinacional es considerada prioritaria en las agendas públicas de los países involucrados (voluntad política nacional) y otras en las que los gobiernos subnacionales consideran prioritarias las relaciones con sus vecinos (voluntad política local).

La construcción de una institucionalidad para las áreas fronterizas, en el marco de los *enfoques funcionalistas*, constituye una condición *sine qua non* para la sostenibilidad de la cooperación territorial y la integración regional.

Las microrregiones de integración fronteriza pueden generar un equilibrio entre las dos fuerzas históricas (y contradictorias) que caracterizan la frontera. Por un lado, la fuerza de las organizaciones económicas que depende directamente de la apertura para la circulación de bienes, servicios y personas en donde la velocidad en la circulación es un elemento clave por lo que hay que derribar cualquier obstáculo. La otra fuerza, de las organizaciones políticas, tiene –a veces- un interés directo en controlar la velocidad a partir de la generación de rígidas estructuras institucionales pues al controlar la velocidad entienden una forma de dominio sobre el territorio. Sólo si las microrregiones logran dar una respuesta efectiva en términos de equilibrio económico-político, fortaleciendo los intercambios con base en la velocidad económica pero distribuyendo los beneficios en el territorio de frontera a partir de políticas y acuerdos institucionales, se podrá consolidar la cooperación transfronteriza como ejemplo de elemento conciliatorio entre criterios geo-económicos y geo-políticos que la integración regional a escala *ut supra* no ha podido conseguir.

f. La debilidad institucional de los espacios de representación subnacional en el MERCOSUR y la propuesta de “Mercorregiones”

Brasil ha presentado en reuniones del Consejo Mercado Común (CMC), a partir de sus representantes en el FCCR, una propuesta de Acuerdo para la Promoción de la Integración Fronteriza que busca “crear regiones de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR, denominadas Mercorregiones”. Asimismo, según el documento que propone su creación no necesitará ser incorporado en el ordenamiento jurídico de los Estados Parte del MERCOSUR según reza el borrador brasileño.

La función de las Mercorregiones, según el Art. 2 de la propuesta, es realizar acciones conjuntas con vistas a mejorar la cualidad de los servicios públicos de salud, educación, asistencia social, promoción económica y tránsito de las personas que son prestados en las localidades fronterizas. Cada uno de los Estados Parte se compromete a facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales de su jurisdicción y las comunidades y autoridades territoriales sobre la jurisdicción de las contrapartes” (Art. 3). Este artículo presenta una posibilidad de innovación muy importante para la cooperación territorial del MERCOSUR, por lo que “cada parte desarrollará los esfuerzos necesarios para

promover la celebración de los acuerdos y convenios que sean necesario para desarrollar tales servicios, con la debida atención a las diferentes disposiciones constitucionales de cada una de las Partes”.

En el artículo 4 de la propuesta de Acuerdo se hace explícito un entendimiento sobre la cooperación transfronteriza que, llegado el caso, podría entenderse como una interpretación de la cooperación transfronteriza para todo el bloque. Según reza éste: “entiéndase por cooperación transfronteriza, cualquier acción concertada destinada a reforzar y promover relaciones de vecindad entre sus comunidades o autoridades territoriales sobre la jurisdicción de dos o más Partes y con la celebración de cualquier acuerdo o arreglo necesario para la consecución de tal fin”. En este sentido, el Art. 4 respalda la conformación formal y no sólo la articulación funcional de las Mercoregiones. En el artículo siguiente se clarifica que por comunidades o autoridades territoriales se entiendesn los *prefeitos*, intendentes y gobernadores en funciones locales o regionales, es decir, ratificando indirectamente la función de paradiplomacia transfronteriza para el establecimiento de los vínculos que sustentarán estas Mercoregiones.

Por último, las Mercoregiones serán instituidas por medio de actos internacionales de los Estados Parte con la participación de los gobiernos subnacionales localizados en el territorio de cada región. El acto internacional de fundación reconocido en la propuesta se constituye a partir de la conformación de un consorcio público formado por los entes subnacionales de cada región, es decir, un consorcio de tipo CIF (reconocido por la legislación brasileña) con personalidad jurídica propia. En caso de existir alguna controversia, la misma será supeditada al mecanismo de resolución de controversias del MERCOSUR (Art. 7).

CONCLUSIONES

La paradiplomacia transfronteriza constituye un eje de articulación fundamental para la cooperación territorial en el MERCOSUR, desafía la imagen rígida y estática de las fronteras y estimula la integración regional desde abajo. Sin embargo, aún resta una definición de la cooperación transfronteriza a nivel del bloque regional y la generación de un marco jurídico más amplio y una estructura institucional que permita canalizar las capacidades locales de los gobiernos de frontera. Por otro lado, el creciente desarrollo paradiplomático de algunos gobiernos subnacionales pone de relieve la necesidad de disminuir asimetrías entre las autoridades locales a partir de la obtención de una mayor autonomía y el fortalecimiento de sus capacidades proyectuales y de gestión con fondos exclusivos destinados para las fronteras.

Históricamente el concepto de frontera ha sido central en los estudios internacionales pues “sin fronteras” no es posible delimitar la soberanía en un territorio. El entendimiento de esta separación ha permitido también diferenciar la política interna de la política internacional, el mercado o la economía interna del mercado o la economía internacional contribuyendo así a la fragmentación de la geografía mundial (Tilly, 1972, 1995; Arrighi, 1999) en unidades reconocibles desde dentro (identidad nacional) y desde fuera (por otros Estados del sistema internacional). Esta homogenización de la idea del Estado no ha sido exenta de grandes conflictos y guerras civiles en su interior (por la imposición de una idea de nacionalidad única asociada a ese Estado) y de conflictos y guerras internacionales (por la delimitación del territorio con otros Estados o por la fragmentación de una nación en más de un Estado). Estos eventos han formado parte de la configuración del mapa regional de América del Sur y, específicamente, del Cono Sur más allá que la historiografía oficial de la región ha construido un diagnóstico basado en la conformación de un Estado que creaba su propia nación más que uno que se constituía sobre la base de una o varias naciones. Esto se explica por la necesidad de fragmentar un territorio extenso que había sido relativamente homogéneo en cuanto a su forma de gobierno, es decir, dividir los grandes virreinos en estructuras menores que conllevaran la creación de “economías y mercados nacionales”, y con ello extender las fronteras aun rompiendo las economías regionales -muy

importantes en la época colonial- o separando pueblos que compartían una misma idiosincrasia. Nuevas formas de administración se crearían así en la región y el Estado se alzaría como el ordenador principal de las relaciones económicas y gestor de las diferencias políticas.

Con la evolución de los vínculos internacionales a partir de los flujos de información, el aumento del costo de la guerra, la necesidad de relativizar o sopesar la anarquía internacional y favorecer el comercio entre las naciones, muy tardíamente se empezaron a ensayar arreglos institucionales que favoreciesen algún grado de integración entre los países. Estos arreglos, por lo general, empezaron por aspectos económicos y se fueron trasladando *vis-á-vis* hacia algunos acuerdos políticos. Esta evolución fue difícil, compleja y contradictoria y se generó, entre otros esquemas, a dos grandes niveles: a escala global y a escala regional. No se trata de dos esquemas mutuamente excluyentes pero vale la pena considerar que no siempre estas dos escalas estuvieron alineadas en contenidos y formas.

Durante la década del noventa el modelo del MERCOSUR que se buscó construir, respondía a los lineamientos internacionales producto del Consenso de Washington centrados en la liberalización comercial con características progresivas, lineales y automáticas, la desregulación y el desarrollo de procesos de privatización que generaron mayores ventajas para las empresas multinacionales y algunas de las grandes empresas nacionales pero pocos beneficios iniciales para la ciudadanía del bloque. La reconversión industrial y la adecuación de las políticas arancelarias a las exigencias del proceso integrador, desataron conflictos de orden económico, social y cultural. La modificación de los circuitos comerciales impactó sobre las regiones internas de los Estados, generando dificultades vinculadas a infraestructura, problemas con el medio ambiente y migraciones poblacionales del campo a la ciudad y entre las ciudades. Estas características estuvieron presentes de manera ininterrumpida durante los primeros diez años del bloque regional, las que fueron finalmente modificadas a partir de la llegada de un grupo de Presidentes, a inicios del siglo XXI, que entendieron que el MERCOSUR debía estar al servicio de las personas. El denominado Consenso de Buenos Aires del 2003 marca el inicio de una agenda más humana y social del MERCOSUR. Sin lugar a dudas, esta nueva perspectiva que potenciaba el papel de la sociedad se vería reflejada en las

instituciones que podrían considerarse más cercanas a la ciudadanía, es decir, los parlamentos y las autoridades locales²⁶⁵.

Desde el relanzamiento del MERCOSUR se inició así un proceso que modificó fuertemente el perfil del bloque haciéndolo más sensible a una serie de “realidades” que habían estado olvidadas en su etapa liberal. Es necesario mencionar que “las ciudades” habían comenzado su proceso de “reclamo” al bloque regional desde 1995, año en que se conformó la Red Mercociudades que contribuyó con un espacio fundamental para visibilizar una realidad de la integración regional hasta el momento olvidada²⁶⁶. Sin embargo, una repolitización más general -desde la década del 2000- del debate sobre la integración regional contribuyó con la generación de estructuras institucionales tales como el Grupo Ad hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). De igual forma, puede considerarse el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Esquemas o propuestas que se centraban sobre actores no visibilizados originariamente por la integración o que comprendían la necesidad de reconocer las diferencias en términos de desarrollo de los miembros del bloque y, por tanto, generar nuevos mecanismos solidarios, entre otros espacios institucionales creados a tal efecto.

Empero, más allá de estos nuevos espacios, las asimetrías persisten entre los Estados Parte del MERCOSUR y sus territorios compositivos (las unidades subnacionales) lo que impele la construcción de una agenda regional que contemple

²⁶⁵ Este enfoque se corresponde con el del Panel de las Naciones Unidas coordinado por el ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, convocado bajo el lema: *We the People: Civil Society, the UN and Global Governance*. Entre las conclusiones del informe final se destaca que: “Parlamentarios y autoridades locales (si bien técnicamente no forman parte de la sociedad civil) tienen cada vez más participación e influencia en el debate de los asuntos globales. La ONU debería avalar positivamente este fenómeno, procurando estrechar nuevos vínculos con los parlamentarios, en especial con sus comisiones de relaciones exteriores y con asociaciones de parlamentarios y entidades representativas de ciudades y autoridades locales. Estas iniciativas representan un fortalecimiento significativo de las relaciones entre las democracias en el nivel nacional y las instancias de gobernanza global” (United Nations, *We the People: Civil Society, the UN and Global Governance*, New York, 2005).

²⁶⁶ Los orígenes de la Red Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción el Encuentro Internacional *MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades* en el marco de la V Reunión de Alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). Ya en la declaración de la reunión, conocida como la Declaración de Asunción, se destaca que las ciudades del MERCOSUR deben reclamar el derecho a ejercer un rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales en competencias vinculadas a la integración regional y manifiestan el objetivo de vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano ante las exigencias del MERCOSUR.

la paradiplomacia como un elemento aglutinador para la construcción de microrregiones de frontera.

Las unidades subnacionales como actores internacionales que “han llegado para quedarse”, buscan desde escalas inferiores y desde una perspectiva de tipo de abajo hacia arriba (*bottom up*) aportar a un debate transnacional y mercosureño en la conceptualización de la cooperación transfronteriza. La tarea iniciada no es fácil porque la multidimensionalidad de la agenda fronteriza hace que las competencias en la materia se encuentren desagregadas en diferentes niveles e instituciones, por lo cual la voz de las unidades subnacionales debe ser “consensuada” y homogénea (Galantini y Oddone, 2013).

Las áreas de frontera han demostrado ser laboratorios excepcionales para la experimentación social de la integración regional generando “nuevas territorialidades” (Jessop, 2004) en zonas olvidadas y alejadas de los centros de decisión que, gracias al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la generación de nuevos capitales sociales, desafían la “estatidad” de los confines. Lo que resalta de la experiencia europea en materia de innovación territorial es que una eventual creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio de experiencias ayuda a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas en ambos lados de la frontera.

Los lugares están dotados de especificidad, o sea, cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales, más allá de las posibles contingencias generales o globales. Ello no invalida que cada gobierno nacional y, sobre todo, que a nivel regional se puedan construir políticas para las fronteras de acuerdo con contextos históricos y geográficos específicos, ya que éstas terminan por trascender a las propias administraciones nacionales, a las *fronteras internas*, y -en algunos casos- a las identidades nacionales.

La articulación multinivel de la gobernanza indica que ya no basta con un alineamiento nacional de intereses entre el Estado central, los gobiernos intermedios y las autoridades locales. En este esquema es sumamente necesario incorporar el nivel de la integración regional de manera que se puedan resolver problemas que no encuentran necesariamente una respuesta a escala estatal. Pero, al mismo tiempo,

la estructuración de esta dimensión vertical de la gobernanza impele el fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles para efficientizar la acción pública; proceso que, de igual modo, deberá contemplar la participación ciudadana. En este esquema, los gobiernos locales en general, y los de frontera en particular, constituyen instancias de articulación clave con los actores del territorio (Rhi-Sausi y Oddone, 2012).

Las fronteras del MERCOSUR necesitan, por consiguiente, de un acercamiento con una mirada sistémica sobre su multidimensionalidad, considerando por supuesto que existen tanto condicionantes territoriales (criterios geo-económicos y geo-políticos), como una jerarquía de relevancia entre las variadas dimensiones, haciéndose oportuna la identificación de los *issues systems* prioritarios “a la Rosenau”. La acción paradiplomática de los gobiernos locales puede contribuir con la individualización de esas áreas de trabajo prioritarias en la disminución de las asimetrías territoriales.

Desde la perspectiva teórica mantenida en esta tesis, la acción paradiplomática ha sido analizada a partir de la modificación del entendimiento sobre el actor internacional (Alger, 1977, 1988, 1990; Duchacek, 1986, 1986a, 1988, 1990; Duchacek, Latouche y Stevenson, 1988; Soldatos, 1990, Sassen, 1991; García Segura, 1992, 1993; Ferguson y Mansbach, 1996; Aldecoa y Keating, 2001; Cornago, 2001; Vigevani y Wanderley, 2004; Marx, 2008, 2010; Russell, 2006, 2010; Berezin, 2013), de las modificaciones sustanciales en la política exterior y los procesos de toma de decisiones (Duchacek, 1970; Michelman y Soldatos, 1990; Soldatos, 1993; Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Hocking, 1993, 1993a, 1996; Putnam, 1996, 1998; Stemmet, 2002; Aguirre Zabala, 2001; Cornago, 2001, 2010; Lecours, 2002; Paquín, 2004; Vigevani *et all.*, 2004; Kinkad, 2005; Crikemans, 2008; Maira, 2010) sobre todo en los países de América Latina (Velázquez y Schiavon, 2009; Maira, 2010; Schiavon, 2010; Ruiz Muro, 2010; Zeraoui, 2009, 2013) y de América del Sur (Colacrai y Zubezú, 1998; Lessa da Silva, 2002; Vigevani *et all.*, 2004; Vigevani y Wanderley, 2005; Vigevani, 2006; Ferrero, 2006; Castello Branco, 2007; Iglesias, 2008; Zubezú, 2008; Milani y Ribeiro, 2010; Bazán, 2011; Botto y Scardamaglia, 2011; Conago, 2014, 2015) así como ha tendido a contribuir con una reinterpretación del desarrollo territorial (Swyngedouw, 1989; 1997, 2004; Panayotis, 1993; Haley, 1994; Dunford y Husson, 1996; Lauría, 1996; Ciccolella, 1997; Brenner, 1999; Fainstein, 2000; Krasner, 2001; Darel, 2002;

Jessop, 2002; 2004; Sassen, 2004; Perkmann, 2007; Flint y Taylor, 2007; Debernardi y Rosso, 2007; Farah, Ganato y Oddone, 2010; Gaeta, Janin y Mazza, 2013; Morales Dávila, 2013) y de la propia integración regional en general (Aldecoa, 2013) y especialmente en el MERCOSUR (De Sierra y Bernales Alvarado, 2004; Mendicoa, 2007; Passini y Pasquariello, 2003; Aguirre Avaría, 2006; Granato y Oddone, 2008; Oddone, 2008; Rhi-Sausi y Oddone, 2009, 2009a; Botto, 2013), cuyas preocupaciones centrales se trasladaron de la integración regional a entender la gobernanza de los sistemas regionales especialmente desde el europeo (Marks, 1993; Majone, 1993, 2013; Bulmer, 1993, 1994; Sandholtz y Sweet, 1998; Rojo Salgado, 2006; Nölke, 2006; Morata, 2006, 2011; Salvador Crespo, 2011) hacia otros sistemas regionales como el del MERCOSUR (De Sierra y Bernales Alvarado, 2004, Mendicoa, 2007; Rhi-Sausi y Oddone, 2009, 2009a; Oddone y Granato, 2010).

Habiendo contribuido en la generación de cambios tan significativos, la paradiplomacia continúa transitando por un proceso de aceptación conceptual y práctica (Zeraoui, 2013). De igual forma, sucede con la cooperación transfronteriza como una forma específica de paradiplomacia. Es por ello que resulta conveniente rescatar sus aportes para la construcción de una agenda de desarrollo y gobernanza territorial que implica desde lo conceptual la articulación de una comunidad epistémica en el MERCOSUR que profundice el estudio de los aportes de la paradiplomacia desde múltiples perspectivas y, desde la práctica, la reasignación de fondos y la formalización de espacios institucionales que contemplen las “realidades de frontera” y el papel de sus gobiernos locales. Desde esta perspectiva se podrá contribuir con la sincronía necesaria de la integración hacia dentro y de la integración hacia fuera. El reconocimiento de la acción paradiplomática en el MERCOSUR para la creación de microrregiones de integración fronteriza conlleva un proceso *centrífugo* ya que una mayor integración en el nivel micro contribuye con una mayor integración en el nivel macro; y, debería darse también el proceso inverso, en sentido *centrípeto*, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel de la macrointegración debería vigorizar la dimensión más cercana al ciudadano por un proceso de recursividad organizacional tal como ha demostrado la experiencia europea.

La paradiplomacia refleja “grados variables” (Maira, 2010) entre las diferentes experiencias representando retos importantes para los gobiernos nacionales y los esquemas regionales que pretenden, en cierta medida, encausar este fenómeno. Se

trata de una dinámica que probablemente haya llegado para quedarse pues fue “el cambio de la racionalidad internacional que acompañó al ascenso de la actual globalización lo que convirtió esta tendencia en un fenómeno universal (Cornago, 2010). Hoy en día, la política exterior de los países del MERCOSUR no puede excluir las decisiones tomadas a escala regional por medio de los procesos intergubernamentales creados, ni tampoco la proyección internacional de los gobiernos subnacionales como su base de composición. La consonancia de estos dos fenómenos, probablemente, constituya una de los aspectos más relevantes del sistema internacional de la Posguerra Fría (Maira, 2010). Sin embargo, es necesario continuar con la reflexión teórico-práctica en términos de *policy making* sobre cómo lograr el desarrollo en un mundo con mayor integración (pero no completamente integrado) y qué aportes sustanciales pueden realizarse para la disminución de las asimetrías inter-territoriales intraestatales e interestatales desde los gobiernos subnacionales que están institucionalmente más cercanos a los individuos. Las fronteras permanecen como un escenario privilegiado para la innovación territorial y la experimentación de la disminución de las asimetrías saldando deudas históricas que los procesos de integración regional no han podido reducir hasta la fecha. La integración regional ha simbolizado la construcción de nuevas fronteras pero, por sobre todo, no ha redundado en la desaparición de las *fronteras internas* pues no se ha reconocido las particularidades territoriales de estas zonas y las necesidades de infraestructura que efectivamente “conecten” la integración regional con el desarrollo local transfronterizo.

Por último, la agenda de investigación en materia de paradiplomacia y paradiplomacia transfronteriza puede ser considerada *todavía* una agenda incipiente de investigación teórica. Si bien en esta tesis se han reconocido importantes esfuerzos por la delimitación y organización conceptual resulta oportuno profundizar dichos análisis a escala nacional y del MERCOSUR. Al mismo tiempo que merece importante atención el papel que ha jugado la sociedad civil organizada en la potenciación y validación de la paradiplomacia, ya que sean identificado diferentes grupos en la región que sin ser espacios académicos sostienen la paradiplomacia en términos operativos. La existencia de cursos, diplomados y especializaciones en internacionalización de gobiernos locales no se ha traducido en una comunidad epistémica permanente que de manera estable se dedique al análisis de estos temas. Menos aún sucede con la particular especificidad que tiene la paradiplomacia

transfronteriza que, ni aún en zonas de frontera, se han podido identificar comunidades estables y consolidadas.

“Debido a su reconocimiento y a su capacidad para influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor, e impulsor y conductor de propuestas” (Caballero, 2009: 13) La paradiplomacia puede convertirse en una acción transversal del quehacer local, auxiliando o apoyando a las múltiples áreas de gobierno; al mismo tiempo, la agenda fronteriza ofrece grandes posibilidades de innovación territorial para la creación de una agenda transnacional del desarrollo que pueda “territorializar” objetivos concretos y construcción de bienes públicos. Quizás falte todavía esa voz “consensuada y relativamente homogénea”.

Desde esta perspectiva, la consolidación de una comunidad epistémica “paradiplomática” en el MERCOSUR, se logrará cuando el grupo de expertos que la conforme por su reconocido prestigio científico-académico, quizás como se observa en la experiencia europea, incida y motive una toma de decisiones en el ámbito político que permita el reconocimiento de sus virtudes recordando que: “los epistemes no crean uniformidad de un grupo o comunidad, pero organizan sus diferencias alrededor de un omnipresente entendimiento de la realidad [...] Sin embargo, por episteme no nos referimos a un mero imaginario social, sino que los epistemes son disposiciones sociales (que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo), las cuales hacen que el mundo tenga sentido” (Adler y Bernstein, 2005: 296).

Haciendo propia las perspectivas de Adler y Haas (1992), Hass (1992) y Adler (2005), la paradiplomacia en el MERCOSUR se encuentra en un momento clave en cuanto a su difusión en la medida en que las ideas y recomendaciones traspasan las fronteras y se expanden por las comunidades académicas a través de congresos, seminarios, publicaciones o reuniones técnicas, así como en menor medida se han introducido en instituciones y partidos políticos dado que ya se ha logrado enmarcar el ámbito de la controversia política que despertó inicialmente, definir los intereses del Estado y fijar ciertos criterios analíticos sobre lo que se entiende por paradiplomacia y paradiplomacia transfronteriza. Sin embargo, falta potenciar a nivel del bloque regional, la selección de políticas para “crear agendas” y llegar a la persistencia de la aplicación de esas políticas (Adler y Haas, 1992; Caballero, 2009)

que se produce por medio de la internacionalización de prácticas y la socialización por medio de mecanismos de *policy transfer*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ciencia política, derecho, filosofía, historia y sociología

- Adle, Emanuel. *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundation of International Relations*. New York, Routledge, 2005.
- Adler, Emanuel y Haas Peter. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program", en *International Organization*, Vol. 46, Nro. 1, 1992.
- Adler, Emanuel y Bernstein, Steven. "Knowledge in power: the epistemic construction of global governance", en *Power in Global Governance*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Aguirre Saldívar Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 1997.
- Allen, John. "Symbolic economies: the "culturalization" of economic knowledge", en Du Gay, Paul y Michale, Prike (ed.), *Cultural economy: cultural analysis and commercial life*. London, SAGE Publications, 2002.
- Arditi, Benjamín. "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay", en *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 117, 1992.
- Arellanes Jiménez, Paulino. "El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano", en *Argentina Global*, Nro. 18. Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2008.
- Arocena, José. "El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay", en Raczynsky, Dagmar y Serrano, Claudia (coord.), *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local*. Santiago de Chile, CIEPLAN, 1992.
- Arrighi Giovanni. *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Madrid, AKAL Ediciones, 1999.
- Assies, Willem. "La descentralización en perspectiva", en *Boletín Tecnología para la Organización Pública*, 2001.
- Bardach, Eugene. "Presidential address. The extrapolation problem: how can we learn from the experience of others?", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, Nro. 2. Association for Public Policy and Management, 2004.
- Bardach, Eugene. *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington D.C., Chatham House Publishers, 2000.
- Bardach, Eugene. "Comment: the problem of "Best Practice" research", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, Nro. 2. Association for Public Policy and Management, 1994.
- Barrera Aguilera, Óscar Javier. "La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos

- Aires, 1934-1935", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Vol. 38, Nro. 1, 2011.
- Bauman, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bayardo, Rubens. "Políticas culturales y economía simbólica de las ciudades", en *Latin American Research Review*, Vol. 48, 2013.
- Bazán, Víctor. "El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas", en *Estudios Constitucionales*, Vol. 11, Nro. 1, 2013.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Paidós, 1998.
- Beck, Ulrich. *The Reinvention of Politics*, Cambridge, Polity, 1996.
- Benach, Núria. "La economía simbólica de la ciudad: Barcelona como ejemplo", en *Memorias de las III Jornadas de Campo de Geografía Económica*. Barcelona, GGE/AGE, 2009.
- Benvenuti, Giacomo. *Le Repubbliche Marinare. Amalfi, Pisa, Genova, Venezia*. Roma, Newton & Compton Editori, 1989.
- Bidart Campos, Germán. *Manual de la Constitución reformada. Tomo 1*. Buenos Aires, Ediar, 2006.
- Bodin, Jean. *Los seis libros de la República (1576)*. Madrid, Tecnos, 1997.
- Bretschneider, Stuart; Marc-Aurele, Frederick y Wu, Jiannan. "Best practices research: a methodological guide for the perplexed", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005.
- Broom, Leonard y Selznick, Philip. *Sociology: A Text with Adapted Readings*. New York, Harper and Row, 1955
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina. "El fracaso de la descentralización argentina", en *Andamios* Vol. 4, No. 7, 2007
- Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura: La sociedad red*. Volumen I. México, Siglo XXI editores, 1998a.
- Ciurana, Emilio. "Complejidad: Elementos para un definición". *Revista Pensamiento Complejo*, 2001.
- Croce, Benedetto. *Storia d'Italia. Dal 1871 al 1915*. Napoli, Bibliopolis, 2004.
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1993.
- De Camargo de Villegas, María Zelia. "Nuevo pacto federativo: desafío democrático para el Brasil del siglo XXI", en *Politeia*, Vol. 27, Nro. 32-33. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- De la Vega de Díaz Ricci, Ana María. *La autonomía municipal y el bloque constitucional local*. Buenos Aires, Ciudad Argentina y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- De Savigny, Jean. *¿El Estado contra los Municipios?* Madrid, Institutos de Estudios de Administración Local, 1978.
- Di Maggio, Paul y Powell, Walter. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, Issue 2, april 1983.
- Di Nolfo, Ennio. *Prima Lezione di Storia delle Relazioni Internazionali*. Roma-Bari, Laterza, 2006.
- Dolowitz, David y Marsh, David. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, Nro. 1, Enero, 2000.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004.

- Dromi Roberto. *Derecho Comunitario. Sistemas de integración y régimen del MERCOSUR*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.
- Egaña, Carlos. "Edgar Morin: la humanidad compleja" en Fernández, Marta. *Nombres del Pensamiento Social*. Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2004.
- FEDERALISMO III. *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*. Número especial dirigido por Antonio M. Hernández. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010.
- Föhrig, Alberto. "La falta de institucionalización en las relaciones intergubernamentales en la Argentina" en Meekison, Peter (ed.). *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*. Canadá, Foro de Federaciones, 2000.
- Frugoni, Arsenio. *Le Repubbliche Marinare*, Torino, ERI, 1958.
- Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial*. Buenos Aires, Sine Qua Non, 2004.
- Gaete, Rubén. *Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2012.
- García, Rolando. *El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la Teoría de los Sistemas Complejos*. Barcelona, Gedisa, 2000.
- Garretón, Manuel. *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2000.
- Garriga, Marcelo y Rosales, Walter. *Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones*. Buenos Aires, Editorial Dunken, 2013.
- Gelli, María Angélica. "El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción", en Hernández, Antonio (Dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.
- Gelli, María Angélica. *La Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Gianfaldoni, Paolo. *Le antiche Repubbliche marinare. Le origini, la storia, le regate*, Pisa, CLD, 2001.
- Giddens, Anthony. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.
- González Ferrín, Emilio. *Historia General de Al Andalus*. Córdoba, Almuzara, 2007.
- Granato, Leonardo. "Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas", en *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, Vol. 18, Nro. 36, julio-diciembre 2015.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "En torno al problema de la personalidad internacional del individuo". *Revista IMES Direito*, Nro. 11, Ano VI. São Caetano do Sul, IMES Universidade, julho-dezembro 2005.
- Harvey, David. "La ciudad neoliberal"; en Alfie, Miriam, Azuara, Iván, Bueno, Carmen, Pérez Negrete, Margarita y Tamayo, Sergio (coord.) *Sistema Mundial y nuevas geografías*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.
- Haas Peter. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, Vol. 46, Nro. 1, 1992.

- Hernández Avendaño, Luis Alfredo. “La gestión pública: un análisis desde los Estudios Organizacionales”, *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Nro. 76, Toluca, 2010.
- Herrscher, Enrique. *Pensamientos sistémicos*. Buenos Aires, Granica, 2003.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Barcelona, Paidós, 1994.
- James, Oliver y Lodge, Martin. “The limitations of “Policy Transfer” and “Lesson Drawing” for Public Policy”, en *Political Studies Review*, Vol. 1, 2003.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1969.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1949.
- Kugelmas, Eduardo y Branco, Marcello. “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”; en Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Editora da Unesp, 2005.
- Kuhn, Thomas Samuel. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Leiras, Marcelo. “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”, en Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 2013.
- Loewenstein, Kar. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1976.
- Lopez Aranguren, Eduardo. *Relaciones Intergubernamentales en los Estados Autonómicos y Federal. Estudio de los Estados Unidos, el Estado español y el País Vasco*. Oñati, IVAP, 2002.
- López Portas, María Begoña. *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. Santiago de Compostela, Universidade Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 2007.
- López Vallejo Olvera, Marcela. *Federalismo y relaciones internacionales: comparación de la actividad internacional de unidades federadas en Canadá y Estados Unidos*. Puebla, Universidad de las Américas, 2002.
- Losa, Néstor. *Justicia Municipal y Autonomía Comunal*. Buenos Aires, Ad-hoc, 1991.
- Macaulay, Neil y Bushnell, David. *El nacimiento de los países latinoamericanos*. Madrid, Nerea, 1989.
- Marani, Norberto. “El Municipio en la Constitución”, en *Revista Pensamiento Jurídico*, Nro. 1. Santa Fe, Universidad Católica de Santa Fe, 2003.
- Morin, Egdar. *O método 1: a natureza da natureza*. Lisboa, Europa-América, 1987.
- Nunes Apolinário, Marcelo. “Los municipios en la constitución brasileña” en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Nro. 11. Málaga, Universidad de Málaga, 2009,
- Oddone, Nahuel; Padilla, Ramón y Antunes, Bruno. “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”, en Padilla Pérez, Ramón. *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Naciones Unidas y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

- Ongaro, Edoardo. "A protocol for the extrapolation of "Best Practices": how to draw lessons from one experience to improve public management in another situation", *Working Paper*. New Castle, Northumbria University, 2009. Disponible en: http://epsa2009.eu/files/Symposium/An%20approach%20to%20the%20extrapolation%20of%20practices_EOngaro.pdf.
- Overman, Sam y Boyd, Kathy. "Best practice research and postbureaucratic Reform", en *The Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, Nro. 1, 1994.
- Padró, Carla. "Barcelona, ciudad modernista, ciudad ficción", en Iglesias Gil, José Manuel (ed.), *Actas de los XIV cursos monográficos sobre el patrimonio histórico*. Santander, 2004.
- Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.
- Rela, Walter. "La Guerra contra el Paraguay: los países de la Triple Alianza y las condicionantes de la guerra", en *Estudios Históricos – CDHRPyB*, Año IV, Nro. 8, 2012.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste. *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Rhi-Sausi, José Luis, Conato, Dario y Lamela, Myriam. "Capitalización de buenas prácticas para la cohesión social", Rosario, *Programa URBAL III*, 2011.
- Roa Bastos, Augusto. A.; *Yo el Supremo*. Madrid, Ediciones Cátedra, 1987.
- Rolnik, Raquel. "Descentralización y federalismo en el Brasil" en *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, Nro. 8-9. Alcalá, Universidad de Alcalá, 2004.
- Rosatti, Horacio. "El federalismo en la reforma"; en AA.VV. *La reforma de la Constitución explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994.
- Rose, Richard. "What is Lesson-Drawing?", en *Journal of Public Policy*, Nro. 11, 1991.
- Sader, Emir. *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2009.
- Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, 2007.
- Selznick, Philip. *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Spota Alberto Antonio. "Globalización, integración y derecho constitucional". Revista *La Ley*, sección Doctrina. Buenos Aires, La Ley, 26/2/1999.
- Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. México, Porrúa, 1989.
- Veselý, Arnošt. "Theory and methodology of best practice research: a critical review of the current state", en *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 5, Nro. 2, 2011.
- Vilas, Carlos. *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Lanús, EDUNLA, 2011.
- Watts, Ronald. *Sistemas federales comparados*. Madrid, Marcial Pons, 2006.
- Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*. Ontario, School of Policy Studies, Queen's University, 1999.
- Young, Robert. *Stretching the federation*. Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.
- Zarini, Héctor. *Constitución Argentina*. Buenos Aires, Astrea, 1996.

Geografía y desarrollo económico

- Agnew, John. *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid, Trama, 2005.
- Agnew, John. *Fare Geografía Política*. Milano, Franco Angeli, 2003.
- Albuquerque, Francisco. “Desarrollo económico Local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nro. 82, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2004.
- Albuquerque, Francisco. “Los proyectos de integración productiva en el proceso de desarrollo territorial”; en *Memorias del Taller de la Red de proyectos de fomento a la integración productiva entre PyMES en América Latina y el Caribe*. Cartagena de Indias, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004a.
- Albuquerque, Francisco. “Desarrollo Económico Local y Cooperación descentralizada para el desarrollo”, en *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*. Bilbao, HEGOA, 2002.
- Albuquerque, Francisco. “Identidad y territorio”; en Elgue, Mario (comp.) *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Buenos Aires, Corregidor, 1999.
- Albuquerque, Francisco. *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1995.
- Albuquerque, Francisco, Costamagna, Pablo y Ferraro, Carlo. *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. Buenos Aires, UNSAM EDITA, 2008.
- Arocena, José. “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”; en *Memorias del Seminario Internacional La agenda de desarrollo en América Latina. Balance y perspectivas*. Buenos Aires, Universidad Nacional General San Martín, 2004.
- Arocena, José. (1995), *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Universidad Católica de Uruguay.
- Attinà, Fulvio y Rossi, Rosa. *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*. Catania, Università di Catania y Centro Jean Monnet “Euro-Med”, 2004.
- Bárcena, Alicia. “La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después”, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile, CEPAL y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
- Boisier, Sergio. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, *Revista de la CEPAL*, Nro. 86. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2005.
- Boisier, Sergio. “2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina”, Seminario *Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas*. Ministerios de Educación y Salud del Perú. Lima, del 9 al 11 de abril de 2002.
- Boisier, Sergio. “Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando?”; en Vázquez Barquero, Alberto y Madoery, Oscar. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Homo Sapiens, 2001.

- Boisier, Sergio. "Conocimiento y gestión territorial en la globalización", *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 30, Nro. 119-120, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1997.
- Borja, Jordi. "Los derechos en la Globalización y el Derecho a la Ciudad". Programa URBIS 2003, São Paulo, 2003.
- Borja, Jordi. "La ciudad y la nueva ciudadanía". *Revista La Factoria*, Nro. 17. Barcelona, 2002. Disponible en línea: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la Era de la Información*. Madrid, Taurus, 1997.
- Bozzano, Horacio. *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004.
- Brenner, Ludger. "Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas"; en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 72, Nro. 2, México, 2010.
- Brenner, Neil. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Brenner, Neil. "Rescaling State Space in Western Europe", en Berezin Mabel y Schain Martin (eds), *Europe without Borders. Remapping territory, citizenship and identity in a Transnational Age*, Maryland, Johns Hopkins University Press, 2003.
- Brenner, Neil. "Globalisation as re-territorialisation: the re-escalating of urban governance in the European Union", *Urban Studies*, Nro. 36, 1999.
- Breslin, Shaun y Hook, Glenn. *Microregionalism and World Order*. London, Palgrave, 2002.
- Brown, Douglas y Fry, Earl (eds.) *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley, Institute of Governmental Studies Press/University of California e Institute of Intergovernmental Relations/Queen's University, 1993.
- Bufon, Milan. "Geography of border landscapes, borderlands and Euroregions in the enlarged EU", *Rivista Geografica Italiana*, Nro. 113, 2006.
- Bustelo, Pablo. *Los nuevos países industriales asiáticos desde 1945. ¿Milagros económicos o modelos de desarrollo?*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1989.
- Castells, Manuel. *Sociología del Espacio Industrial*. Madrid, Alianza editores, 1977.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Barcelona, Siglo XXI editores, 1976.
- Caubet, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991.
- Cetrangolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo. "Las relaciones entre niveles de gobierno en la Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes". Serie Gestión Pública Nro. 47. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.
- Chen, Edward y Kwang, C. H. (eds.), *Asia's Borderless Economy: The Emergence of Subregional Zones*. Sydney, Allen and Unwin, 1997.
- Ciccolella, Pablo. "Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques", en Castello, Iára Regina; Koch, Mirian Regina; Oliveira, Naia; Otero Schäffer, Neiva y Strohaecker, Tânia (org.), *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, 1997.

- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez-Salas y Ricardo Sánchez. “Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura Nro 150. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.
- Coletti, Raffaella. “Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Nro. 106, 2013.
- Combes, Pierre-Philippe, Mayer, Thierry y Thisse, Jacques-Francois. *Economic Geography: The integration of Regions and Nations*. Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Pactos para la Igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del Desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL* No 293, Santiago de Chile, enero 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2008.
- Corò, Giacomo y Micelli, Stefano. *I nuovi distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività del territorio*. Venezia, Marsilio Editori, 2006.
- Cuervo, Luis Mauricio. *El falso espejo de la ciudad latinoamericana*. Serie Gestión Pública, Nro. 52. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.
- Cuervo, Luis Mauricio. “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico comparativa”; en Torres Ribeiro, Ana Clara (coord.) *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2004
- Cuervo, Luis Mauricio. *Ciudad y Complejidad: los rumbos*. Bogotá Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Universidad de Los Andes, 2003.
- Cuervo, Luis Mauricio. *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Serie Gestión Pública, Nro. 40. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003a.
- Cuervo, Luis Mauricio. *Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte*. Serie Gestión Pública, Nro. 37. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003b.
- Cuervo, Luis Mauricio y González, Josefina. *Industria y ciudades en la Era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*. Bogotá, TM editores y Colciencias, 1997.

- Darel, Paul. "Rescaling IPE: subnacional status and international regulation of Global Political Economy", *Review of International Political Economy*, Vol. 9, Nro. 3, 2002.
- Debernardi, Luisa y Rosso, Elisa. *Governance e sistemi urbani*. Roma, Carocci Editore, 2007.
- Devlin, Robert y Mognillansky, Graciela. *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Naciones Unidas y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2010.
- Dunford Michael y Hudson, Ray. "Decentralised methods of governance and economic development: lessons from Europe"; en Gorecki, Paul (ed.) *Decentralised government and economic performance*, Belfast, Northern Ireland Economical Council, 1996.
- Elgue, Mario César. *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Buenos Aires, Corregidor, 1999.
- Elizalde Hevia, Antonio. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". Serie Gestión Pública, Nro. 29. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.
- Fainstein, Susan. "New directions in planning theory", *Urban Affairs Review*, Vol. 35, Nro. 4, 2000.
- Fainstein, Susan y Campbell, Scott. (eds.) *Readings in urban theory*. New Jersey, Willey Blackwell, 2011.
- Farah, Patricia, Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. *El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.
- Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; Magnin, Juan Pablo y Vigil, José Ignacio. *Capacidades estatales y desarrollo regional*. Santa Fe, Universidad del Litoral, 2006.
- Ferrari, Sonia y Adamo, Giuseppe. *Eventi, Marketing Territoriale ed Immagine della Città*. Catania, Dipartimento di Sociología e Scienza Política dell' Università di Catania, 2004.
- Finquelevich, Susana. *Desarrollo Local en la sociedad de la información. Municipios e Internet*. Buenos Aires, La Crujía, 2005.
- Flint, Colin y Taylor, Peter. *Political Geography: World Economy, nation-state and locality*. Harlow, Prentice Hall, 2007.
- Fujita, Masahisa, Krugman Paul y Venables, Anthony. *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge, MIT Press, 1999
- Gaeta, Luca; Janin, Umberto y Mazza, Luigi. *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Roma, Carocci Editore, 2013.
- Gallup, John, Sachs, Jeffrey y Mellinger, Andrew. "Geography and Economic Development". *Annual World Bank Conference on Economic Development, 1998*. Washington, World Bank, 1999.
- García Delgado, Daniel. "El desarrollo en un contexto postneoliberal" en García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires, Ciccus, 2006.
- Guichonnet, Paul y Raffestin, Cluade. *Géographie des frontières*. Paris, PUF, 1974.
- Harvey, David. "From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler, Series B. Human Geography*, Vol. 71, Nro. 1, 1989.

- Healey, Patsy. *Managing cities. The new urban context*. New Jersey, Wiley, 1995.
- Healey, Patsy. *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. London, MacMillan, 1994.
- Jessop, Bob. "Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio-Temporal Fixes"; en Castree, Noel y Derek, Gregory (eds.), *David Harvey: A Critical Reader*, Oxford, Blackwell, 2006.
- Jessop, Bob. "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?", *Economy and Society*, Vol. 24, Nro. 3, London, Routledge, 1995.
- Jones, Clarence y Darkenwald, Gordon. *Geografía económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Krugman, Paul. *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona, Antoni Bosch, 1997.
- Krugman, Paul. *Geografía y Comercio*. Barcelona, Antoni Bosch, 1993.
- Krugman, Paul. "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, Nro. 31, Vol. 99, 1991.
- Lauria, Mickey. *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating urban politics in a global economy*. London, Sage, 1996.
- Le Gales, Patrick. *European cities, social conflicts and governance*, Oxford, Blackwell, 2002.
- Le Gales, Patrick. "Regulations and governance in European cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, Nro. 3, 1998.
- Leitner, Helga. "Cities in the pursuit of economic growth: the local state as entrepreneur", *Political Geography Quarterly*, Vol. 9, Nro. 2, 1990.
- Lira Cossio, Luis. "La cuestión regional y local en América Latina", Serie Gestión Pública, Nro. 44. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.
- Llach, Juan José (comp.) *El renacer de lo local. Buenas prácticas de los gobiernos subnacionales en América Latina*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Austral, 2005.
- Lojkine, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI editores, 1981.
- Leeuwis, Cees y Van den Ban, Anne. *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.
- Madoery, Oscar. "La 'primera generación' de políticas locales del desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos". *Centro de Estudios de Desarrollo y Estrategias Territoriales*, Universidad Nacional San Martín.
- Mattos, Carlos de Meira. *Geopolítica*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2011.
- Mazzara, Sabrina. *Il marketing territoriale. Aspetti linguistici e teorici*. Roma, Carocci Editore, 2013.
- Merenne-Schoumaker, Bernadette. *Analyser les territoires: Savoirs et outils*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.
- Merino Estrada, Valentín. "La Ordenación del Territorio en las grandes ciudades" en Millaruelo Aparicio, José y Orduña Rebollo, Enrique. *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004.
- Messías da Costa, Wanderley. *Geografía Política y Geopolítica*. São Paulo, EDUSP, 1992.
- Meyer-Stammer, Jörg. "¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil?" en *Mesopartner, Consultora en Desarrollo Económico Local*.

- Mesopartner, Memoria Anual 2003. Disponible en línea: <http://www.mesopartner.com/publications/DEL-dussel.pdf>
- Millaruelo Aparicio, José y Orduña Rebollo, Enrique. *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004.
- Oddone, Hugo. "Organización territorial y población: Departamentos, Municipios y algo más". *Revista Población y Desarrollo*, Nro. 5, Año III. San Lorenzo, UNFPA y Universidad de Asunción, enero-julio de 1992.
- Padilla Pérez, Ramón. *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Naciones Unidas y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2013.
- Parkinson, Michael. "The rise of entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980s", *Ekistics*, Vol. 58, Nro. 350-351, 1991.
- Pichierri, Angelo. *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*. Bologna, Il Mulino, 2002.
- Pineda, Leonardo. "Coordinación interinstitucional como base de funcionamiento de los sistemas regionales de innovación", en Leone, Antonio (coord.), *PYMES: Factor de integración. 35 años de esfuerzo continuo del SELA*. Caracas, Editorial Horizonte, Sistema Económico Latinoamericano (SELA) / IBERPYME, 2010.
- Rodríguez Miranda, Adrián. "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay", en *Cuadernos sobre Desarrollo Humano*. Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014.
- Rolnik, Raquel. "Confinamiento o conflagración: metrópolis brasileñas al límite" en Smith, Neil (comp.), *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009.
- Rovere, Mario. "La planificación estratégica y la ciudad como sujeto", en *Revista La Gran Ciudad*, Nro. 2. Buenos Aires, Fundación Metropolitana, 2003.
- Sen, Amartya. *Lo sviluppo é libertà*. Milano, Mondadori, 2000.
- Sánchez, Joan-Eugeni. *Espacio, economía y sociedad*. Barcelona, Siglo XXI, 1991.
- Sánchez Hernández, José Luis. *Naturaleza, localización y sociedad. Tres enfoques para la geografía económica*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2003.
- Sánchez, Ricardo y Wilsmeier, Gordon. *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2005.
- Santos, Milton; Souza, Maria Adélia y Silveira, Maria Laura (org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo, HUCITEC/ANTUR, 1995.
- Santos, Milton y Pinheiro, Paulo Sérgio. *Diálogos impertinentes: fronteiras*. São Paulo, TV PUCSP, 1995.
- Souchad, Silvyne. *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción, Asociación de Estudios de Población (ADEPO) y Fondo para la Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2007.
- Stoker, Gerry y Mossberger, Karen. "The evolution of Urban Regime Theory. The challenge of conceptualization", *Urban Affairs Review*, Vol. 36, Nro. 6, 2001.
- Swyngedouw, Eric. "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, Nro. 1, 2004.

- Swyngedouw, Eric. "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale"; en Cox, Kevin (ed.) *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York, Guilford Press, 1997.
- Swyngedouw, Eric. "The heart of the place: the resurrection of locality in an age of hyperspace", *Geografiska Annaler, Series B. Human Geography*, Vol. 71, Nro. 1, 1989.
- Tamames, Ramón. *Introducción a la Economía Internacional*. Buenos Aires, Hispanoamérica, 1984.
- Tamames, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Madrid, Alianza Editorial, 1970.
- Taylor, Peter. *Geografía Política. Economía Mundo, Estado Nación y Localidad*. Madrid, Trama, 1994.
- Thoman, Richard. *Geografía de la actividad económica: introducción a un estudio mundial*. Madrid, McGraw-Hill, 1966.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. "Desarrollo multinivel: implicaciones macro-regionales, local y micro-regional". Revista *Provincia*, Nro. 17. Caracas, Universidad de Los Andes, 2007.
- Vázquez, Fabricio. *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées: nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*. Toulouse, Toulouse II Le Mirail, 2009.
- Zanon, Bruno. "Infraestructure Network Development, Re-territorialization Process an Multilevel Territorial Governance: A case study in Northern Italy", en *Planning Practice Research*, Vol. 26, Nro. 3, 2011.
- Zumín, L. "Los estudios urbanos en la última década: entre la dimensión global y la dimensión local", *Documents D'Análisi Geogràfica*, Nro. 24, 1994.

Integración regional: teoría y práctica

- Arce-Suarez, Alberto. "El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Nro. 65. Barcelona, CIDOB, 2004.
- Atkins, Pope. *América Latina en el sistema político internacional*. México, Gernika, 1980.
- Attinà, Fulvio. "Los procesos de integración regional en la política internacional contemporánea" en Echeverría, Julio y Fabbrini, Sergio. *Gobernanza global y bloques regionales*. Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia de IIRSA*. Buenos Aires, BID-INTAL, 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. *IIRSA, 10 años después: sus logros y sus desafíos*. Buenos Aires, BID-INTAL, 2011.
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. "El nuevo regionalismo en América Latina"; *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires, BID-INTAL, 2002.

- Barbé, Esther. "Identidad y frontera en Europa: los veinticinco y sus vecinos", en Vargas Gómez-Urrutia, Marina y Salinas de Frías, Ana (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005.
- Bazán, Víctor. "Integración regional *ad extra* y federalismo intraestatal: ¿compaginación o antagonismo?", en Hernández, Antonio (Dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.
- Bazán, Víctor. "La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectivas y desafíos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLII, Nro. 124, enero-abril 2009.
- Bela Balassa, J. D. *Teoría de la Integración Económica*, México, UTEHA, 1964.
- Bocalandro, Laura y Villa, Rafael. *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2009.
- Bolgherini, Silvia. *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*. Bologna, Il Mulino, 2006.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María. *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*. Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001.
- Briceño-Ruiz, José y Ribeiro Hoffmann, Andrea. "Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 2015.
- Briceño-Ruiz, José. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Nro. 175. Santiago, Universidad de Chile, 2013.
- Brunazzo, Marco. "Does a regions foreign policy exist?", *Italian Foreign Policy*, Nro.7. Bologna, 2008.
- Brunazzo, Marco. "Da 'policy-taker' a 'policy-shaper': l'europeizzazione della politica regionale in Italia". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Nro. 2, Año XXXVII. Bologna, Il Mulino, 2007.
- Brunazzo, Marco. *Le regioni italiane e l'Unione Europea*. Roma, Carocci, 2005.
- Bulmer, Simon. "The governance of the European Union: a New Institutional approach", *Journal of Public Policy*, Vol. 13, Nro. 4, 1994.
- Bulmer, Simon. "Domestic politics and European community policy-making", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, 1983.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*, Washinton DC, Banco Mundial, 1998.
- Caballero, Sergio. "Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana" en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 4, Nro. 8, 2009.
- Caldentey del Pozo, Pedro. *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*, Ciudad de México, Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.
- Caldentey del Pozo, Pedro y Romero, José Juan. *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*, Córdoba, Fundación ETEA, 2010.
- Caporaso, James. "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern", *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, Nro. 1, 1996. Caporaso, James (ed.) *The elusive state: international and comparative perspectives*, London, Sage, 1989.

- Carciofi, Ricardo. 'Infrastructure: *Learning and Cooperation for the Provision of Regional Public Goods*', en Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London, Springer, 2012.
- Colomer Viadel, Antonio. "El zigzagueante proceso de la integración latinoamericana: potencialidades e insuficiencias"; en Colomer Viadel, Antonio (coord.). *La Integración Política en Europa y en América Latina*. Valencia, Instituto de Iberoamerica y el Mediterráneo, 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La Alianza del pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2014a.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2014b.
- Dabène, Olivier. "Consistency and Resilience through cycles of repolitization"; en Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London, Springer, 2012.
- Dabène, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. London, Palgrave Macmillan, 2009.
- Drnas de Clément, Zlata. "Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración"; en Drnas de Clément, Zlata (ed.). *Globalización, integración, regionalismo*. Córdoba, Marcos Lerner, 1997.
- Dromi San Martino, Laura. *Derecho Constitucional de la Integración*. Buenos Aires, Marcial Pons, Editorial Ciudad Argentina y Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 2002.
- Evans, Peter. *Building an integrative approach to international and domestic politics*; en Evans, Peter; Jacobson, Harold y Putnam, Robert (eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Los Ángeles, University of California Press, 1993.
- Fabbrini, Sergio. "La institucionalización de la Unión Europea: indicaciones analítica y problemáticas comparadas"; en Echeverría, Julio y Fabbrini, Sergio. *Gobernanza global y bloques regionales*. Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- Fabbrini, Sergio y Morata, Francesc (comp.). *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*. Bari, Laterza, 2002.
- Ferroni, Marco. "Regional Public Goods in Official Development Assistance", *Occasional Paper* Nro. 11. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2001.
- Gardini, Gian Luca. "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration"; en Gardini, Gian Luca y Lambert, Pierre (eds), *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. London, Palgrave Macmillan, 2011.
- Giordano Paolo, Mesquita Moreira Mauricio y Quevedo Fernando. *El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2004.
- Gómez, Hernán. "Entrevista a Eduardo Sguiglia. Buenos Aires: un nuevo consenso para América Latina", *Este País*, agosto 2004.

- González Oldekop, Florencia. *La Integración y sus instituciones. Los casos de la Comunidad Europea y el MERCOSUR*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1997.
- Granato Leonardo, Oddone Nahuel y Vázquez Juan Cruz. “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: agenda cumplida y cuestiones pendientes”; en Durán Susana, Granato Leonardo y Oddone Nahuel, *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana, 2008.
- Grazi, Laura. *L'Europa e le Città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*. Bologna, Il Mulino, 2006.
- Hummer, Waldemar *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*. Córdoba, Lerner Editor, 2007.
- Hummer, Waldemar y Prager, Dieter. *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Hurrell, Andrew y Menon, Anand. “Politics like any other? Comparative politics, International Relations and the study of European Union”, *West European Politics*, Vol. 19, Nro. 2, 1996.
- Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), *Estudio Potencial de evaluación productiva en los Ejes de Integración y Desarrollo*, Resumen Ejecutivo. Buenos Aires, BID-INTAL, 2006.
- Jaguaribe, Helio. “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Jaguaribe, Helio; Ferrer, Aldo; Wionczek, Miguel y dos Santos, Theotonio (comp.), *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1973.
- Laurín, Alicia (Dir.). *La práctica espacial de la integración regional. Desafíos pendientes*. Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 2012.
- Lavagna, Roberto *Argentina, Brasil, MERCOSUR: una decisión estratégica*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1998.
- Lucarelli, Sonia y Attinà, Fulvio. *La Polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*. Trieste, Asterios, 2003.
- Magariños, Gustavo. *Integración Multinacional: Teoría y Sistema*. Montevideo, Universidad ORT y ALADI, 2000.
- Maira Luis. “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur’”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, Nro. 4, 2008.
- Majone, Giandomenico. “Los procesos de integración económica en Europa y América: Los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales”, en Barajas, Rosío y Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.
- Majone, Giandomenico. “The European Community between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nro. 2, 1993.
- Malamud, Andrés y Schmitter, Phillip. “The Experience of European Integration and the Potential for Integration in MERCOSUR”. *Joint Sessions of Workshops of the European*. Nicosia, Consortium for Political Research, del 25 al 30 abril de 2006.
- Mejía Herrera, Orlando José. *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*. León, Editorial de la Universitaria Universidad Nacional de Nicaragua, 2008.
- Midón, Mario. *Derecho de la Integración*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1998.

- Moncayo Jiménez, Eduardo. *Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina en Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales*. Lima, Comunidad Andina de Naciones, 2005. Disponible en línea: <http://www.comunidadandina.org/ciudades/SGRTCCAA/MI dt%204.pdf>
- Moncayo Jiménez, Eduardo. *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración*. Lima, Comunidad Andina de Naciones, 2003.
- Morata, Francesc. “Subsidiariedad, regiones y Unión Europea”, en de Miguel Bárcena, Josu; Ferrero, Mariano; Filibi, Igor; Morata, Francesc; Nölke, Andreas; Rojo Salgado, Argimiro y van Apeldoorn, Bastiaan. *Gobernanza y democracia en Europa*. Bilbao, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, 2006.
- Morata, Francesc. *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel, 1998.
- Murcia, Walter; Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. *El proceso de integración centroamericana: sus orígenes, avances y desafíos*. Ciudad de México, Instituto Mora y Universidad Iberoamericana, 2015.
- Newman, David. “Un’agenda per la ricerca”, en Dell’Agnese , E. y Squarcina, E. (eds.), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*. Torino, UTET libreria, 2005.
- Oddone, Nahuel. “Potencialidades desde el Mercosur para los gobiernos locales”; en *Mercociudades. 15 años de Mercociudades*. Rosario, Intendencia Municipal de Rosario y Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, 2010.
- Oddone, Nahuel. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo, Universidad Politécnica de Valencia, 2008.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “Merociudades: la integración del tejido urbano en el Cono Sur”; en Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel (comp.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “¿Nuevos Modelos de Integración Regional en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía” en Caldas Erick y Granato Leonardo (coord.) *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*. Mossoró, Faculdade Mater Christi y Universidad Tres de Febrero, 2008.
- Passini, Marcelo y Pasquariello, Kariana. “As teorías de integração regional e os Estados Subnacionais”, en *Revista Impulso*, Nro. 31, 2003.
- Peña, Félix. “Convergencia y articulación productiva a nivel regional”, julio 2014. Disponible en línea: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-07-convergencia-articulacion-productiva-nivel-regional>
- Pocoví, Gertrudis María. “El rol de los municipios en el proceso de integración” en Lattuca, Ada y Ciuro Caldani, Miguel Ángel. *Economía globalizada y MERCOSUR*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Puig, Juan Carlos. “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”, *Integración Latinoamericana*, año 11, Nro. 109, Buenos Aires, enero-febrero, 1986.

- Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.) *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London, Springer, 2012.
- Riggirozzi, Pia. "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- Riggirozzi, Pia. "Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis", *LATN Working Paper*, Nro 130. FLACSO, 2010.
- Risse-Kappen, Thomas. "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, Nro. 1, 1996.
- Rodríguez Vázquez, Horacio. *Lecciones aprendidas para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo Global Unión Europea – México-* Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2011.
- Rojas Aravena, Francisco. *América Latina y la Iniciativa para las Américas*. Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1993.
- Rojo Salgado, Argimiro. *El modelo federalista de Integración Europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*. Madrid, Dykinson, 1996.
- Rozemberg, Ricardo y Rozenwurcel, Guillermo. "Bienes públicos regionales: áreas prioritarias para la cooperación", en López, Andrés y Rozemberg, Ricardo (coords.), *Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación Macroeconómica y Productiva en el MERCOSUR*. Montevideo, Red MERCOSUR, 2012.
- Saavedra, Olga. "Micromunicipios: entre el MERCOSUR y la descentralización" en Stahringer de Caramuti, Ofelia. *El MERCOSUR en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Sabras, Jesús. *Negociaciones económicas internacionales. Teoría y práctica*. Montevideo, Ediciones Trilce, 1999.
- Sanahuja, José Antonio. "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", en *Pensamiento Propio*, Nro. 39, Año 19, titulado *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires, Icaria y CRIES, enero-junio 2014.
- Sanahuja, José Antonio. "Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: Enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes", en Bonilla, A. y Ortiz, M. (comp.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), 2012.
- Sanahuja, José Antonio. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos

- Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- Sanahuja, José Antonio. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe", en *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008.
- Sandholtz, Alec Stone y Sweet, Wayne. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Sanguinetti, Pablo, Sanguinetti, Juan y Tomassi, Mariano. *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina. Los terminantes económicos, institucionales y políticos*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2001.
- Sbragia, Alberta. *Europolitics. Institutions and Policy making in the new European community*. Washington DC, The Brooking Institution, 1992.
- Schelotto, Salvador y Abreu, Patricia. "Municipios y ordenación territorial en Uruguay", en *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, Nro. 9, 2013.
- Schelotto, Salvador y Abreu, Patricia. "Territorio y Municipios en el Uruguay", en *Arquisur Revista*, Nro. 2. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires, 2012.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo. "El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.
- Serna de la Garza, José María. *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1998.
- Simon, Hix. "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics*, Vol. 17, Nro. 1, 1994.
- Smith, Peter (ed). *The Challenge of Integration: Europe and The Americas*. Miami, North-South Center, University of Miami, 1993.
- Stahinger de Caramuti, Ofelia "Integración y cooperación en el área de frontera Bolivia-Argentina-Brasil" en AA. VV. *La integración y el desarrollo social fronterizo*. Colombia, Convenio Andrés Bello, 2007.
- Stahinger de Caramuti, Ofelia. *El MERCOSUR en el Siglo XXI*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Terrazas Salinas Ronaldo. "Los programas de CAF en Apoyo al Proceso de Integración de la Infraestructura Sudamericana"; en Rhi-Sausi, José Luis y Ozorio de Almeida, Anna (coord.) *La nueva geografía económica de América del Sur*. Roma, Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI), 2009.
- Torrent, Ramón. "Un marco analítico para los procesos de integración regional", en Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo (coord.) *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*, San José de Costa Rica, Editorial Juricentro, 2006.
- Ubeda Rivera, Gioconda. "El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica"; en Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?*,

- Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Teseo, 2011.
- Vázquez, Fabricio. "ZICOSUR y la emergencia dirigida de las regiones periféricas: integración y economías subordinadas"; en Durán, Susana; Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (comp.) *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana (UAI), 2008.
- Vázquez, Fabricio. *Territorio y Población: Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Asunción, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y Asociación de Estudios de Población (ADEPO), 2006.
- Vilas, Carlos. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990*. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2003.
- Williamson, John. "Revisión del Consenso de Washington"; en *Desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- Williamson, John. "What the Washington Consensus Means by Policy Reforms?"; en *Latin American Adjustment: How Much has Happend?*. Washington DC, The Institute for International Economics, 1990.
- Zabalza, Juan Carlos. "El rol de los Municipios en el proceso de integración: Mercociudades", en Pérez González, Manuel (coord.). *Desafíos del MERCOSUR*. Madrid, Ciudad Argentina, 1997.

Política Exterior y MERCOSUR

- Allison, Graham. *La esencia de la decisión. Análisis de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Artaza, Mario y Ross, César (eds.). *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago, RIL Editores, 2012.
- Bernal-Meza, Raúl. *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Política Exteriores Comparadas*. Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- Caetano, Gerardo (coord.) *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.
- Caetano, Gerardo. "Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre", *Revista Nueva Sociedad* Nro. 219, Buenos Aires, enero-febrero, 2009a.
- Campbell, Jorge (comp.) *MERCOSUR: entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires, CEI y Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- Cerruti, Gabriela. "La Dimensión Social del MERCOSUR: Las Mercociudades como agentes de desarrollo social", Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005. Disponible en línea: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/docs/dimensionMERCOSUR.pdf>
- Cisneros, Andrés y Piñeiro Iñiguez, Carlos. *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires, Nuevo

- Hacer, Grupo Editor Latinoamericano e Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2002.
- De Sierra, Gerónimo y Bernal Alvarado, Manuel. *Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*. Montevideo, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2004.
- Escudé, Carlos. *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires, Lumiere, 2012.
- Escudé, Carlos. *El realismo de los Estados Débiles. La política exterior del gobierno de Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- Escudé, Carlos. *Realismo Periférico*. Buenos Aires, Planeta, 1992.
- Escudé, Carlos. *La Argentina versus las grandes potencias: El precio del desafío*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano, 1986.
- Escudé, Carlos. *La Argentina: ¿paria internacional?*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Belgrano, 1984.
- Ferrer, Aldo. "Densidad Nacional y Densidad Regional" en *Revista Densidades*, No. 1, 2008.
- Ferrer, Aldo. "Globalización, desarrollo y densidad nacional", en Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires, CLACSO, 2007.
- Ferrer, Aldo. "El éxito del MERCOSUR posible", *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, Nro. 1. São Paulo, Centro de Economía Política, janeiro-março 2007a.
- Ferrer, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Granato, Leonardo. *A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2014.
- Granato, Leonardo. "Relações bilaterais argentino-brasileiras no Mercosul: parceria estratégica no caminho da integração", en Sarti, Ingrid, Perrota, Daniela, Leite Lessa, Mónica y Cardoso Carvalho, Glauber (org.), *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*, Vol. I. Rio de Janeiro, PerSe y Fórum Universitário Mercosul (FoMerCo), 2013.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel y Panelo, Matías. "Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay", *Revista Población y Desarrollo*, Nro. 33, Año XVIII. San Lorenzo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Universidad Nacional de Asunción (UNA), 2007.
- Grandi, Jorge y Bizzozzero, Lincoln. "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", *Integración y Comercio* Nro. 3, Año II. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 1997.
- Grimson, Alejandro. "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur", en Mato, Daniel (ed), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización* 2. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- Jalabe, Silvia (comp.). *Las política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

- Jardel, Silvia y Barraza, Alejandro. *MERCOSUR: Aspectos jurídicos y económicos*. Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1998.
- Lafer, Celso. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Labatut, Bernard. “La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: democracia/desarrollo/seguridad”, en *Sociedad Global. Revista de Relaciones Internacionales y de Ciencias Políticas*. Vol. 2, Nros. 2-3. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana, 2009.
- Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- Laurín, Alicia. “Los ámbitos geográficos políticos del Mercosur en Argentina”, en *Actas del I Congreso Internacional de la Red de Integración Latinoamericana*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2011.
- Lopresti, Roberto. *Constituciones del MERCOSUR*. Buenos Aires, UNILAT, 1997.
- Maira, Luis. “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”; en Wilhelmy, Manfred (comp.). *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Martínez Puñal, Antonio. *El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad*. Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2005.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.
- Oddone, Nahuel. *La Unión de los Países del Sur en las propuestas de integración del primer peronismo (1946-1948)*. Colección de Cuadernos Política Exterior Argentina, Nro. 91. Rosario, Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Universidad Nacional de Rosario (UNR), 2008.
- Oddone, Nahuel y Martín, Patricia. “El caleidoscopio de la Cooperación Sur-Sur en la Argentina: ¿muchos prismas con un mismo objetivo?”; en Ayala Martínez, Citlali y Riviera de la Rosa, Jesús (coord.) *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana, Volumen II: Estudios de país, esquemas bilaterales y triangulares*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas, 2014.
- Oddone, Nahuel y Perrota, Daniela. “Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano”; en Ayala Martínez, Citlali y Riviera de la Rosa, Jesús (coord.) *De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur Latinoamericana, Volumen I: Estudios de México, Centroamérica, Países donantes y ámbitos mixtos*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas, 2014.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “MERCOSUR e Meio Ambiente: As fábricas de celulosa (papeleiras) que hoje dividem as águas”, *Revista Diplomacia & Negócios*, IV Edição. Curitiba, 2006.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “Ecuación Lógica: ¿Dictadura y Belicismo? - ¿Democracia y Pacifismo? Variables intervinientes en la Política Exterior Argentina del período 1976-1989”, en *II Encuentro del CERPI: “Prospectivas y perspectivas de nuestra Política Exterior*. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata, 2005.

- Paikin, Damián. "Integración Productiva, Territorio y Fronteras en el MERCOSUR", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, NRo. 13, Vol. 7. Mérida, Universidad de los Andes, enero-junio 2012.
- Paikin, Damián y Vázquez, Mariana. "¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2008.
- Paradiso, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Pereira Lamoso, Lisandra. "As influências de um modelo neodesenvolvimentista na integração regional"; en *Densidades*, Nro. 16, Buenos Aires, 2014.
- Peretti, Agustina. "El rol de los gobiernos locales en el MERCOSUR" en AAVV. *Segundo Congreso Anual de Municipios*. Buenos Aires, FEMS y Corregidor, 1999.
- Perrotta, Daniela. "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales y de la prescripción a la aprehensión de la nueva realidad regional", en Llenderozas, Elsa (ed.). *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, EUDEBA, 2012.
- Perrotta, Daniela. "La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional: un análisis histórico de la experiencia sudamericana para comprender el MERCOSUR", *II Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes Emergentes ¿hacia una nueva forma de concertación global?"*, Buenos Aires, FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010.
- Petrantonio, Marcela. *La vinculación de las ciudades en el MERCOSUR, clave de una integración posible*. Sitio oficial de la Red de Mercociudades, 2000. Disponible en línea: <http://www.mercociudades.org/frame/index.htm>
- Respuela, Ignacio. "La Integración Municipal en el ámbito del MERCOSUR". *Actas del I Congreso Internacional del MERCOSUR*. La Plata, Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, del 15 al 17 de abril del 2004.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. *FOCEM: evaluación sobre su desempeño y posibilidad de reforma*. Asunción Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2015.
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Russell, Roberto. *Sistema de Creencias y Política Exterior Argentina (1976-1983)*. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1996.
- Russell, Roberto. "El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior Argentina (1976- 1989)"; en Russell, Roberto (comp.) *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Russell, Roberto. *Cambio de Régimen y Política Exterior: El caso de Argentina (1976- 1989)*. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1989.
- Sartori de Almeida Prado, Henrique. *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Dourados, Universidade Federal da Grande Dourados, 2013.
- Schvarzer, Jorge. "El Mercosur. La geografía a la espera de actores", en *Nueva Sociedad*, Nro. 126, 1993.

- Terra, Inés y Marcel Vailant. "Comercio, fronteras políticas y geografía. Un enfoque regional de la integración económica", en Sierra, Gerónimo (comp.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001.
- Tomassini, Luciano. "Elementos para el análisis de la política exterior". *Estudios Internacionales*, Nro. 78, Año XX. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1987.
- Van Klaveren, Alberto. "El Análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas"; en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (comp.). *Entre la Autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* - Tomo I. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Vázquez, Mariana y Briceño Ruiz, José. "O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois", en *Nueva Sociedad, especial em português*, diciembre 2009.
- Velázquez, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2005.

Teoría de las relaciones internacionales y paradiplomacia

- Abruzzese, Alberto. "Glocal ovvero la ri-creazione del mondo" en Sedda, Franciscu. (comp.). *Glocal: sul presente a venire*. Roma, Luca Sosella editore, 2004.
- Aguirre Zabala Iñaki. "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico" en Aldecoa Francisco y Keating Michael (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Alger, Chadwick. "The World Relations of Cities: Closing the Gap between Social Science Paradigms and Everyday Experience", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, Nro. 3, 1990.
- Alger, Chadwick. "Las nexos locales-mundiales: su percepción, análisis y enfoquen", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Nro. 117, 1988.
- Alger, Chadwick. "The impact of Cities on International System", *Eukistics*, Vol. 44, Nro. 264, 1977.
- Aron, Raymond. *Paz y Guerra entre las Naciones*. Madrid, Alianza Editorial, 1985.
- Bellamy, Richard. "Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights within the EU", en Walker, Neil (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003.
- Berenzin, Mabel. "Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe"; en Berenzin, Mabel y Schain, Martin (comp.). *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*. Maryland, Johns Hopkins University Press, 2003.
- Blindenbacher, Raoul y Koller, Arnold. *Federalism in a changing world. Learning from each other*. Québec, Mc Guill-Queens University Press, 2003.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1977.
- Calzada, Igor y Björk, Fredrik. "Cross Border City-Regions Beyond Nation-States: Basque & Oresund Comparative Cases", *Regional Studies Association*

- European Conference - Diverse Regions: Building Resilient Communities and Territories*, Izmir, June, 2014.
- Castells, Manuel. "¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la Era de la Información". Seminario *Sociedad y Reforma del Estado*. Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil. São Paulo, del 26 al 28 de marzo de 1998.
- Cohn, Theodore y Smith, Patrick. "Subnational Government as International Actors: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest", *The British Columbian Quarterly*, Nro. 110, summer 1996.
- Cornago, Noé. "Diplomacia como heterología: pluralismo social y múltiples mediaciones institucionales en la frontera", en Cornago, Noé; González, Sergio y Ovando, Cristián (eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago de Chile, Proyecto Anillos Soc.1109 e Instituto de Estudios Internacionales (INTE), 2015.
- Cornago, Noé. "Diplomacy decentralized: subnational couples in Latin America", Vassort-Rousset, Brigitte (ed.). *Building Sustainable Couples in International Relations: A Strategy Towards Peaceful Cooperation*. Basingtoke, Palgrave Macmillan, 2014.
- Cornago, Noé. "Diplomacy and its double: The political languages of antidiplomacy", *Conceptual Change and Conceptual History in International Relations*. Bordeaux, ECPR General Conference, 2013.
- Cornago, Noé. "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción", en Maira Luis (ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Cornago, Noé. "On the Normalization of Sub-State Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, Nro. 5, 2010a.
- Cornago, Noé. "On the Normalization of Sub-State Diplomacy"; en Criekemans, David (ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Cornago, Noé. "Paradiplomacy as international customary law", en *Global norms in the twenty-first century*, 2006a.
- Cornago, Noé. "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación", en Aldecoa Francisco y Keating Michael (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Costas, Constantinou y Der Derian, James. "Sustaining global hope: Sovereignty, power, and the transformation of diplomacy"; en Costas, Constantinou y Der Derian, James (ed.), *Sustainable diplomacies*, Houndmills, Palgrave, 2010.
- Criekemans David. "Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states", 2nd Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC), Ljubljana, Slovenia, 2008. Disponible en línea: www.wiscnetwork.org/papers/WISC_2008-68.pdf
- De Carolis, Massimo. "Il concetto di globale al di là dello spazio e del tempo" en Sedda, Franciscu. (comp.). *Glocal: sul presente a venire*. Roma, Luca Sosella editore, 2004.

- Del Arenal, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos; 1990.
- Della Ratta, Donatella. "La necessità di fare mente glocale. Intervista a Roland Robertson", *Il Manifesto*, 04 giugno, 2004. Disponible en línea: <http://www.ilmanifesto.it/g8/dopogenova/40bc9e5b7bd02.html>
- Diputación de Barcelona. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Vol. II: *Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Barcelona, Diputación de Barcelona, 2008.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Doyle, Michael. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs". *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, Nro. 3/4. Princeton University Press. Summer 1983.
- Duchacek, Ivo. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations"; en Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis (eds.), *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Duchacek, Ivo. "Multicommunal and Bicomunal Polities and their International Relations"; en Duchacek, Ivo. Latouche, Daniel y Stevenson, Garth. *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York, Greenwood Press, 1988.
- Duchacek Ivo. *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, London, Westview Press, 1986.
- Duchacek, Ivo. "International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond", en Martínez, Oscar (ed.). *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso, Texas Western Press, 1986a.
- Duchacek, Ivo. *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Duchacek, Ivo. Latouche, Daniel y Stevenson, Garth. *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York, Greenwood Press, 1988.
- Escudé, Carlos. "La falacia antropomorfa en el discurso de las relaciones internacionales". *Revista América Latina Internacional*, Nro.1, Vol. II. Buenos Aires, FLACSO, 1995.
- Evans, Peter, Jacobson, Harold y Putnam Robert -ed.- *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkerley, University of California Press, 1993.
- Ferguson, Yale y Mansbach, Richard. "Political Space and westphalien status in a world of politics: beyond inside/outside"; en *Global Governance*, Vol. 2, may-august, 1996.
- Ferrero, Mariano. "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006.
- Friedrichs, Jörg. "The Meaning of New Medievalism". *European Journal of International Relations*, Nro. 4. Vol. 7. Londres, European Consortium for Political Research, 2001.
- Frieria, Silvia. "El filósofo italiano Giacomo Marramao y los nuevos desafíos de la globalización", *Página 12*, 5 de marzo 2007. Disponible en línea:

www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-5569-2007-03-05.html

- Frieria, Silvia. "El nuevo mundo está glocalizado. Entrevista a Andreas Huyssen", *Página 12*, 31 de agosto 2006. Disponible en línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/4-3636-2006-08-31.html>
- Gallardo Pérez, Abel. "Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales", en *Diplomacia* Nro.110, Santiago de Chile, Academia Diplomática de Chile, 2007.
- García Segura, Caterina. "La contribución de la Economía Política Internacional a la reflexión teórica de las Relaciones Internacionales", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LI, Nro. 2. Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y Marcial Pons, 1999.
- García Segura, Caterina. "La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales", *Papers: Revista de Sociología*, Nro. 41, 1993.
- García Segura, Caterina. *La presència de les entitats polítiques subestatales a les Relacions Internacionals*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1992.
- Gardels, Nathan. "Sobre la historia poshumana. Entrevista a Francis Fukuyama", *Clarín*, domingo 7 de mayo de 2000. Disponible en línea: <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2000/05/07/i-00901e.htm>
- Gilpin, Robert. *Global political economy. Untherstanding the internacional economic order*. Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Gourevitch, Peter. "La segunda imagen invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas"; en Gil, Olga y Sanz, Luis (comp.) *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid, Zona Abierta, 1996.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "La cooperación internacional de las ciudades en un contexto de integración regional. Herramienta para el desarrollo", en *Versus. Revista de Ciencias Sociales Aplicadas*, Año 2, Nro. IV. Rio de Janeiro, Universidade Federal de Rio de Janeiro, 2010.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Estado y Sociedad en las Relaciones Internacionales Contemporáneas: Evolución y Transformaciones", en *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Nro. 1, Vol. VI. Brasilia, Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília, 2009.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Una aproximación teórica a la evolución del Estado y la sociedad del mundo contemporáneo", en *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 2da época. Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y Asociación de Estudios de Ciencias Sociales Humanidades, 2009a.
- Grubisa, Damir. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London, Mediterranean Politics, 1999.
- Guéhenno, Jean Marie. *El Porvenir de la libertad. La democracia en la época de la globalización*. Barcelona, Paidós, 2000.
- Habermas, Jürgen. *La constelación posnacional*. Barcelona, Paidós, 2000.
- Haesbaert, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.
- Held, David. *Transformaciones globales*. México, Oxford University Press, 2002.

- Hocking, Braian. 'Catalytic Diplomacy: Beyond "Newness" and "Decline"', en Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*. London: Macmillan, 1999.
- Hocking, Braian. "Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments"; en *WeltTrends* Nro. 11, 1996.
- Hocking, Brian, "Introduction" en Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press, 1993.
- Hocking, Braian. *Localizing Foreign Policy. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York, St. Martin's Press, 1993a.
- Hoffman, Stanley. "La crisis del Internacionalismo Liberal". Archivos del Presente. Nro. 3, Año I. Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 1995-1996.
- Ianni, Vanna. *La società civile nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Approcci teorici e forme d'azione*. Torino, L'Harmattan Italia, 2004.
- Kaiser, Robert. "Sub-state governments in International arenas: paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America", en Lachapelle Guy y S. Paquin, Stéphane (eds.). *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*. New York, Routledge, 2005.
- Kaiser, Karl. "Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik", en Czempiel, E. O. (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*, Köln, Westdeutscher Verlag, 1969. Trabajo que fuera difundido en 1971 en la revista *International Organization*, Vol. 25, Nro. 4.
- Keating, Michael. "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", en Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin y MacLeod, Gordon (eds.). *State/Space: a Reader*. Londres, Blackwell, 2003.
- Keating, Michael. "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Aldecoa Francisco y Keating Michael (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001.
- Keating, Michael. *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Primera edición en inglés en 1977.
- Khondker, Habibul Haque. "Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept". *Bangladesh e-Journal of Sociology*, Nro. 2, Vol. 1. July, 2004.
- Kigley, Charles. "The neoidealist moment in the International Studies? Realist Myths and the New International Realities". *International Studies Quarterly*, Nro. 37. Cambridge, International Studies Association. Summer 1993.
- Kinkad, John. "Bibliographic Resources for Federalism and Foreign Affairs" en Michelmann Hans J. (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montreal, Forum of Federations y McGill-Queen's University Press, Booklet Series, Vol. 5, 2009.
- Kinkad, John. "Foreign relations of subnational units. Constituent diplomacy in federal systems", en *Forum of Federations*, 2005. Disponible en línea: <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Kincaid.pdf>
- Knorr, Klaus. *El poder de las Naciones*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1981.
- Krasner, Stephen. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona, Paidós, 2001.

- Krasner, Stephen. *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Krippendorff, Ekkehart. *El sistema internacional como historia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Krippendorff, Ekkehart. *Las Relaciones Internacionales como ciencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993a.
- Layne, Christopher. "The Unipolar Illusion. Why New Great Powers will rise". *International Security*, Nro. 4, Vol. 17. MIT y Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University. Spring, 1993.
- Lecours, André. "Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions", *International Negotiation* Nro. 7. New York, *Center for Negotiation Analysis*, 2002.
- Legro, Jeffrey y Moravcsik, Andrew. "Is Anybody Still a Realist?". *International Security*, Nro. 2, Vol. 24. MIT y Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University. Fall, 1999.
- Luna Pont, Mariana. "International Municipalism between the Wars: Local Governments as Modernizing Actors", en Doyle, Natalie y Sebesta, Lorenza (eds.), *Regional Integration and modernity. Cross-Atlantic Perspectives*. Lanham, Lexington, 2014.
- Luna Pont, Mariana. "Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales", en Martín López, Miguel y Oddone, Nahuel (comp.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Secretaria General Iberoamericana, Instituto Nacional de la Administración Pública y Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, 2010.
- Luna Pont, Mariana. "Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales", en *TIP – Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Nro. 1, Año 1. Buenos Aires, Paradiplomacia.org, 2011.
- Luna Pont, Mariana. "Gestión internacional de unidades subnacionales: hacia un encuadre teórico y conceptual", en Caldas. E. y Granato, L. (coord.), *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*. Mossoró, Faculdade Mater Christi y Universidad Tres de Febrero, 2010a.
- MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, Oxford University Press, 1999.
- MacCormick, Neil. "Beyond the Sovereign State", *The Modern Law Review* Nro. 56, Cambridge, 1993.
- Maira, Luis (ed.) *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Maira Luis. "Federalismo y Relaciones Internacionales Subnacionales: Aspectos teóricos y metodológicos del caso argentino-chileno", en *Primer Congreso Argentino de Relaciones Internacionales Subnacionales*. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2008b.
- Maira, Luis. "Las relaciones entre Argentina y Chile: un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia", en Rodríguez Gelfenstein, S. (coord.), *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

- Mansbach, Richard; Ferguson, Yale y Lampert, Donald. *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976.
- Marks, Gary. "An Initial Attempt to Explain Reallocation of Authority Among Regimes, With Particular Reference to Diffusion of Authority in European Integration and the Disintegration of the Carolingian Empire". *American Political Science Association, The Annual Meeting*. Washington, august-setember, 1997.
- Martín López Miguel Ángel y Oddone Nahuel (comp.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Martín, Patricia. "La Cooperación Internacional al Desarrollo de las Ciudades y los Poderes Locales", en Martín López Miguel Ángel y Oddone Nahuel (comp.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Marx, Vanessa. "Las ciudades y su inserción política en las relaciones internacionales", en Martín López Miguel Ángel y Oddone Nahuel (comp.) *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Marx, Vanessa. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2008.
- Mastanduno, Michael. "Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U. S. Grand Strategy after Cold War". *International Security*, Nro. 4, Vol. 21, 1997.
- Maynard, M. "From global to glocal: How Gillette's Sensor Excel accommodates to Japan", *Keio Communication Riview* Nro. 25. Keio, Institute for Media and Communication Research, Keio University, 2003.
- Mearsheimer, John. "Back to the future. Inestability in Europe after the Cold War". *International Security*, Nro. 1, Vol. 15. MIT y Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University. Summer, 1990.
- Meekison, Peter (ed.). *Las relaciones intergubernamentales en los países federales. Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal*. Canadá, Foro de Federaciones, 2000.
- Melissen, Jan. *The new public diplomacy: soft power in international relations*. New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis. (eds.). *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Miranda, Roberto. "Argentina: autonomía en tiempos de crisis", en *Relaciones Internacionales*, Nro. 24. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, 2003.

- Miranda, Roberto. "El cambio externo y las estrategias internacionales de Argentina", en *Relaciones Internacionales*, Nro. 21. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, 2001.
- Moncayo Jiménez, Edgard. "Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización", *Integración y Comercio* Nro. 16, Año VI. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2002.
- Morales Dávila, Víctor. "El place branding de las unidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local", en Zeraoui, Zidane (coord.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla, Tecnológico de Monterrey y Montiel & Soriano Editores, 2013.
- Morgenthau, Hans. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Nye, Joseph S. "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en *Revista Foreign Affairs en Español*, Vol. 3; Nro. 3, 2003.
- Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power*. New York, Oxford University Press, 2002.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. *Municipios y Cambio Climático. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Secretaria General Iberoamericana, Instituto Mora, Global Local Forum y Paradiplomacia.org, 2014.
- Ohmae, Kenichi. *El próximo escenario global*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2005.
- Ohmae, Kenichi. *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997.
- Padilla-Cobos, Eduardo. "¿Existen ciudades globales en América Latina?", *Ciudades*, Nro. 77. Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, 2008.
- Paquin, Stephen. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles, P.I.E. - Peter Lang, 2004.
- Paul, Darel. "Re-scaling IPE: sub-national states and the regulation of the global political economy", *Review of International Political Economy*, Vol. 9, Nro. 3, 2002.
- Peñas Esteban, Francisco Javier. "¿Es posible una Teoría de Relaciones Internacionales?". Working Paper Nro. 32, Área de Teoría de las Relaciones Internacionales. *Centro Argentino de Estudios Internacionales*. Disponible en línea: <http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/32.pdf>
- Philipart, Eric. "Le comité de regions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne", en Bourrinet, Jacques (dir.), *Le Comité des Regions de l'Union Européenne*. Paris, Económica, 1997.
- Philippart, Eric y Van Cutsem, Michäel. "De l' explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d' Europe", *Études internationales*, 1999.
- Ponce Adame, Esther. "Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales", en *TIP – Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, Nro. 1, Año 1. Buenos Aires, Paradiplomacia.org, 2011.
- Ponce Adame, Esther. "La dimensión internacional de los municipios: Marco teórico, normativo y práctico de una realidad" en Velázquez Rafael y Schiavon Jorge, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

- Ponce Adame, Esther. *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas / Instituto de Investigación Urbana y Territorial, 2008.
- Ponce Adame, Esther. Cooperación descentralizada y desarrollo local"; en Ayala, Citlali; Sánchez Gabriela, Schmukler Beatriz, *Cooperación internacional para el desarrollo en México: Hacia una agenda participativa*. Instituto Mora/CONACYT/Porrúa, 2008a.
- Puchala, Donald y Fagan, Stuart. "International Politics in the 1970: The Search for a Perspective", *International Organization*, Vol. 28, 1974.
- Putnam, Robert. "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel"; en Gil, O. y Sanz, L. (comp.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*. Madrid, Zona Abierta, 1996.
- Putnam, Robert. "Diplomacy and domestic level: the logic of two levels game"; en *International Organization*, Vol. 42, 1998.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste. *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Reymúndez, Carolina. "Iniciativa de paz: hermandad entre ciudades", *La Nación*, 14 de marzo de 2004. Disponible en línea: http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=580269&origen=acumulado&acumulado_id
- Robertson, Roland. "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad". Revista *Zona Abierta* Nro. 92-93. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2000.
- Robertson, Roland y White, Kathleen "La glocalizzazione rivisata ed elaborata" en Sedda, Franciscu. *Glocal: Sul presente a venire*. Roma, Luca Sossella Editore, 2004.
- Romero, María del Huerto. "Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La Cooperación descentralizada y el programa URBAL de la Comisión Europea" en *Territorios*, Nro. 10-11. Bogotá, Universidad de los Andes, 2004.
- Rosecrance, Richard. "El ascenso del Estado Virtual: el Territorio se vuelve obsoleto" en *Doxa*, Nro. 16. Buenos Aires, Liberarte, 1996/1997.
- Rosecrance, Richard. *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Rosenau, James. "Patterned chaos in global life: structure and process in the two worlds of world politics". Revista *International Political Science Review*, Nro. 9. Montreal, International Political Science Association, 1988.
- Ruggie, John Gerard. "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations". Revista *International Organization*, Nro. 41. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Russell Roberto. "El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria", en Maira Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Russell, Roberto. "El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales", en Rodríguez Gelfenstein, S. (coord.), *La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. "De la Autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en *Latinoamericanos*, Nro. 21. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.
- Sarquís, David. "Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia", en Zeraoui, Zidane (coord.) *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*. Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores, 2013.
- Sassen, Saskia. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Pine Forge Press, 1994.
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Schwarzenberger, Georg. *La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- Sedda, Franciscu. *Glocal: Sul presente a venire*. Roma, Luca Sossella Editore, 2004.
- Soldatos, Panayotis. "Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World"; en Brown, Douglas y Fry, Earl (eds.) *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley, Institute of Governmental Studies Press - University of California e Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993.
- Soldatos, Panayotis. "An Explanatory Framework of the Study of Federal States as Foreign Policy Actors" en Michelman, Hans y Soldatos, Panayotis. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Spruyt, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Stemmet, Andre. "Globalization, integration and fragmentation: forces shaping diplomacy in the new Millennium"; en *Politeia*, Nro. 3, Vol. 21, 2002.
- Strange, Susan. "Las consecuencias políticas de la globalización", en Jaurata, Francisco. *Foro de la mundialización: después del 11 de septiembre*. Murcia, Fundación Caja Murcia, 2001.
- Strange, Susan. *The retreat of the State: the diffusion of power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Strange, Susan. "La Economía Política de Europa", en Revista *América Latina Internacional*, Nro. 1, Vol. 1. Buenos Aires, FLACSO, 1993.
- Tilly, Charles. "Reflections on the History Of European State Making" en Tilly, Charles (ed.). *The Formation on Nacional Status in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1975.
- Truyol Serra, Antonio. *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Universitaria, 1974.
- Tussie, Diana. "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate", en *Revista Relaciones Internacionales* Nro. 48. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, 2015.
- Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Editora da Unesp, 2005.
- Vigevani, Tullo, Wanderley, Luiz, Barreto, María Inés y Mariano, Marcelo (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004.

- Wallerstein, Immanuel. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*. México, Siglo XXI editores, 1991.
- Waltz, Kenneth. "El Nuevo Orden Mundial". *América Latina Internacional*, Nro. 2, Vol. 1. Buenos Aires, FLACSO, 1994.
- Waltz, Kenneth. "The emerging structure of international politics". *International Security*, Nro. 5, Vol. 18. MIT y Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University. Winter, 1993.
- Waltz, K. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1979.
- Wriston, Walter. *The Twilight of Sovereignty*. New York, Charles Scribners and Sons, 1992.
- Zacher, Mark. "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance" en Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto. *Governance without government: order in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Zapata Garesché, Eugene. *Manual para internacionalizar la ciudad*. Barcelona, Diputación de Barcelona, 2007.
- Zeraoui, Zidane (coord.). *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*. Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores, 2013.
- Zeraoui, Zidane (coord.) *Regionalismo y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores, 2009.
- Zeraoui, Zidane. "Para entender a la paradiplomacia", en Zeraoui Zidane (coord.) *Regionalismo y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores, 2009.

Paradiplomacia: experiencias prácticas comparadas

- Aguirre Avaría, Juan Carlos. "La Interdependencia Compleja y la integración subnacional: el caso chileno". *VIII Congreso Chileno de Ciencia Política de la Asociación Chilena de Ciencia Política*. Santiago de Chile, del 15 al 17 de noviembre de 2006.
- Aldecoa, Luzarraga, Francisco. "Aproximaciones a la paradiplomacia. Las regiones como actores de la política europea: las aportaciones del tratado de Lisboa", en Zeraoui, Zidane (coord.) *Teoría y Práctica de la Paradiplomacia*. Puebla, Tecnológico de Monterrey / Montiel & Soriano Editores, 2013.
- Álvarez Conde, E. *El régimen político español*. Madrid, Tecnos, 1983.
- Arellanes Jiménez, P. "El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano"; en *Argentina Global*, Nro. 18. Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2008.
- Artaza Rouxel, Mario. "La paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas"; en Maira, Luis (comp.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (ARRICOD). *Idées reçues sur l'action internationale des collectivités territoriales*. Paris, ARRICOD, 2010.
- Astroza, Paulina. *Las relaciones internacionales de las regiones chilenas*. Bruselas, Universidad de Lovaina, s/f (en elaboración).

- Bolgherini, Silvia. *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*. Bologna, Il Mulino, 2006.
- Botto, Mercedes. *La dimensión subnacional en los procesos de integración regional. Un análisis a partir de la experiencia del Mercosur*. Documento de Trabajo Nro. 64. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2013.
- Botto, Mercedes y Scardamaglia, Virginia. *Globalización y Descentralización: la internacionalización del 'policy-making en las provincias argentinas*. Documento de trabajo Nro. 61. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2011.
- Bruculo, Cecilia. "La participación de las unidades subnacionales en los procesos de integración y cooperación entre Argentina y Chile. Una aproximación a los Comités de Integración Argentino-Chilenos", en *Working Paper Nro. 50 del Programa de Integración Regional*. Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2013.
- Brunazzo, Marco. *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma. Carocci, 2005.
- Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo. "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios", *II Congreso del IGLOM*. Santiago de Querétaro, Red de Investigadores en Gobiernos de México, 2001.
- Cancela Outeda, Celso. "La paradiplomacia del Gobierno gallego (1981-2010)", en Stavridis, Stavridis; Cancela Outeda, Celso; Ponce de León, Carolina y Guardatti, Georgina (coords.) *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.
- Castelo Branco, Álvaro Chagas. "A Paradiplomacia como forma de inserção internacional de Unidades Subnacionais". Revista *Prismas. Dereito, Políticas Públicas e Mundialização*, Nro.1, Vol.4. Brasília, UNICEUB, Janeiro/Julho 2007.
- Catro Ruano, José Luis. "La acción exterior del País Vasco: ¿una práctica consolidada?"; en García Pérez, Rafael (dir.) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid, Tecnos, 2009.
- Catro Ruano, José Luis. "Las Regiones en las relaciones internacionales: los siguientes pasos. La estrategia de acción exterior del Gobierno Vasco"; en Kölling, M., Stavridis, Stelios y Fernández Sola, Natividad (coord.) *Las relaciones internacionales de las regiones: Actores sub-nacionales, paradiplomacia y gobernanza multinivel*. Zaragoza, Fundación M. Giménez Abad y Universidad de Zaragoza, 2007.
- Castro Ruano, José Luis y Ugalde Zubirí, Alexander. *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñate, IVAP, 2004.
- Colacrai, Miryam. "El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile"; en Maira, Luis (comp.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Colacrai, Myriam. "La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de infraestructura física", *Integración y Comercio* Nro. 21, Año VIII. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2004.

- Colacrai, Myriam y Zubezú, Graciela. "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas" en AA.VV. *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario, CERIR, 1998.
- Coletti, Raffaella y Rhi-Sausi, José Luis. "Política estera e paradiplomazia in Italia", *Working paper CeSPI*, Nro. 3. Roma, Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI), 2010.
- Dalla Via, Alberto Ricardo. "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina", *Integración y Comercio* Nro. 21, Año VIII. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2004.
- Frías, Rosío, Oddone, Nahuel y Quiroga, Martín. "Gobierno Abierto: Avances de las ciudades capitales de los Estados Parte del MERCOSUR en el contexto de Mercociudades", en Gómez-Álvarez, David y Sosa López, José (eds.), *Abriendo brecha: iniciativas de Gobierno Abierto en contextos subnacionales. Jalisco y América Latina en perspectiva comparada*. Guadalajara, Alianza por el Gobierno Abierto y Organización de Estados Americanos, 2015.
- Fronzaglia, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo (2001-2004)*. Campinas, UNICAMP, 2005.
- Gagnon Bernard y Palard, Jacques. "Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine"; en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Nro. 2, Vol. 12, 2005.
- Geneyro, Rubén. "MERCOSUR y Municipios: la importancia de profundizar su vinculación". *Actas del IV Seminario Nacional de Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local*, 2002. Disponible en línea: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/geneyro.PDF>
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Red Andina de Ciudades: Hacia la construcción de una agenda de desarrollo territorial", en Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel (comp.) *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. *Mercociudades: Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "La Red Mercociudades: una oportunidad para las ciudades venezolanas". *Revista Provincia*, Nro. 18. Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Ciudades y Municipios en el MERCOSUR: descentralización y acción local", *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, Nro. 50, Año XXV. Valencia, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, Universidad Politécnica de Valencia, primavera 2007a.
- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Aportes para una mirada local del MERCOSUR: la Red de Mercociudades", *Revista Politikós, estudios políticos e internacionales*, Nro. 6. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Santa Fe. Santa Fe, julio de 2006.

- Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. "Una integración diferente: el caso de Mercociudades". Revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana* Nro. 38. Málaga, Grupo de Investigación EUMED.NET de la Universidad de Málaga, 2005. Disponible en línea: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat>
- Granato, Leonardo y Alvariza, Rafael. "Mercociudades y Medio Ambiente: tendiendo puentes para un desarrollo sustentable", en en Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (coord.), *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Secretaria General Iberoamericana, Instituto Mora, Global Local Forum y Paradiplomacia.org, 2014.
- Grazi, Laura. "Le reti de città nella costruzione dell'Europa unita. Dalla IULA a Eurocities: Una lunga storia di cooperazione", en Martín López, M. y Oddone, N. (comp.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Granada, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana, 2010.
- Iglesias, Eduardo (Dir.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2008.
- Ippolito, Daniel. *El Rol de las Regiones en el Mercosur: Integración y Cooperación Transfronteriza a partir del Eje CRECENEA Litoral-CODESUL*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2003.
- Jauregui, Gurutz. *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*, Oñate, IVAP, 2009.
- Jenkins, Rob. "India's States and the making of Foreign Economic Policy: The limits of the Constituent Diplomacy Paradigm", *Publius*, Vol. 33, Nro. 4, autumn 2003.
- Lachapelle Guy y Maltais, Bruno. "Diversité culturelle et stratégies subétatiques: le cas du Québec"; en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Nro. 2, Vol. 12, 2005.
- Lacoste, Pablo. "Las relaciones entre Chile y Argentina: el aporte histórico y el papel de algunos de los actores subnacionales no estatales"; en Maira, Luis (comp.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Lecours, André. "Canadian Federalism and Foreign Relations: Quebec and Alberta"; en Requejo, Ferran (ed.) *Foreign Policy of constituent units at the beginning of 21st Century*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2010.
- Lecours, André. "Canada"; en Kincaid, John (ed.) *Federalism and Foreign Policy*. Montréal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009.
- Lecours, André. "The Intergovernmental Relations of Foreign Policy in Canada"; en *International Studies Association Conference*, San Francisco, 2008.
- Lecours, André. "Diversité culturelle et relations internationales: les cases du Québec et de la Région Wallone/Communauté française de Belgique"; en Noreau, Pierre y Woerling, José (ed.) *Appartenances, institutions et citoyenneté*. Montréal, Wilson & Lafleur, 2005.
- Lecours, André y Moreno, Luis. "Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy. A

- reference of the Basque Country”; en Gagnon, Alain, Guibernau, Montserrat y Rocher, François. (ed.) *The conditions of diversity in multinational democracies*, Québec, Institute for Research on Public Policy, 2003.
- Lessa da Silva, José Vicente. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromisos internacionais celebrados por governos não-centrais*. Brasília, MRE, 2002.
- Martínez, Manuel -coord.- *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. México, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2014.
- Milani, Carlos y Ribeiro, María Clotilde. “Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de ‘gestión internacional local’”; en *Gespolítica(s)*, Vol. 1, Nro. 1, 2010.
- Morales Dávila, Victorino. “El place branding de las unidades subestatales como estrategia paradiplomática para el desarrollo local”, en Zeraoui, Zidane (coord.), *Teoría y práctica de la paradiplomacia*, Puebla, Tecnológico de Monterrey y Montiel & Soriano Editores, 2013.
- Oddone, Nahuel. *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo y Ugarit, 2008.
- Oddone, Nahuel y Quiroga, Martín. “Rosario: de una gestión transparente, colaborativa e inclusiva hacia un Gobierno Abierto”, en Gómez-Álvarez, David y Sosa López, José (eds.), *Abriendo brecha: iniciativas de Gobierno Abierto en contextos subnacionales. Jalisco y América Latina en perspectiva comparada*. Guadalajara, Alianza por el Gobierno Abierto y Organización de Estados Americanos, 2015.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “Ciudades y Municipios en el MERCOSUR: descentralización y acción local”. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, Nro. 50, Año XXV. Valencia, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, Universidad Politécnica de Valencia, 2007.
- Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo. “Aportes para una mirada local del MERCOSUR: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades”. *Revista Población y Desarrollo*, Nro. 32, Año XVII. San Lorenzo, UNFPA y Universidad Nacional de Asunción, diciembre de 2006.
- Oliveros, Luis Alberto. *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Lima, Comunidad Andina de Naciones, 2002.
- Paquin, Stephen. “Federalism and Multi-level governance in Foreign Affairs: a comparison of Canada and Belgium”; en Requejo, Ferran. (ed.) *Foreign Policy of constituents units at the beginning of 21st Century*. Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2010.
- Paquin, Stephen. “La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales”; en *Politique et Sociétés*, Nro. 2-3, Vol. 23, 2004.
- Pecht, Waldomero. “Gobierno subnacional y la dimensión internacional de los proyectos de infraestructura en el contexto del federalismo brasileño: un análisis a partir de experiencia reciente del Estado de São Paulo”, *Integración y Comercio* Nro. 21, Año VIII. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2004.
- Ponce Adame, Esther. “Transregional and Transborder Cooperation in North America: Towards an Analytical Framework”, en *All Academic Research*, 2011a. Disponible en línea:

- www.citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/4/9/9/5/1/p499512_index.html?p_hpsessid=e3ea27585741b0a17a71b1933be31d0c
- Ponce Adame, Esther. *Cooperación internacional para el desarrollo local en México: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, México, Instituto Mora, Unidad Azcapotzalco (UAM), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2010.
- Proyecto AL-LAS. *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*. Proyecto AL-LAS, Ciudad de México, 2014.
- Rimoldi de Ladmann, Eve. “Las Provincias y las relaciones económicas internacionales” en *El Derecho*, sección Doctrina, T. 165–925, 1996.
- Rodrigues, Gilberto Marcos Antônio. “Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil”, *Revista Vetas*, Nro. 11, Año IV. San Luis Potosí, El Colegio San Luis, mayo-agosto. 2002.
- Romero, María del Huerto. “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación descentralizada” en Romero, María del Huerto y Godínez, Víctor. *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea–América Latina*. Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004.
- Ruiz Muro, Eliseo. *La diplomacia de los gobiernos locales mexicanos hacia los Estados Unidos de América*. México, Universidad Autónoma de México (UNAM), 2011.
- Schiavon, Jorge. “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México”; en Maira Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Silva Soura, Verónica y Morán León, Carlos. “Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina”; en Maira, Luis (comp.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Sosa López, José (2014), “Las capacidades de gestión municipal y el cambio climático: ¿un problema de escala?”, en Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (coord.), *Municipios y Cambio Climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Secretaria General Iberoamericana, Instituto Mora, Global Local Forum y Paradiplomacia.org, 2014.
- Tichauer, Ricardo (ed.). *La inserción internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Valparaíso, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar y Dirección de Vínculos y Cooperación de la Universidad de Valparaíso, 2005.
- Ugalde Zubiri, Alexander. “Presencia internacional institucional a través de la acción exterior del Gobierno Vasco”, en Castro Ruano, José y Orueta, Gorka (coord.) *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*. Bilbao, UPV/EHU, 2007.
- Ugalde Zubirí, Alexander. “La acción internacional de los gobiernos no centrales en la Unión Ampliada”; en *Cursos de Derecho Internacional Vitoria Gasteiz*. Victoria Gasteiz, UPV/EHU, 2005.
- Ugalde Zubiri, Alexander. “La acción exterior histórica y presente del Gobierno vasco y del Gobierno navarro (1939-2004)”; en Agirreazkuenaga, Joseba (dir.) *Historia de Euskal Herria. Historia general de los vascos*, Tomo VI. Donostia-San Sebastián, Editorial Lur Argitaletxea, 2004.

- Velázquez Rafael y Schiavon Jorge, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Vigevani, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 62; 2006.
- Vigevani, Tulio. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”, *Integración y Comercio* Nro. 21, Año VIII. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), 2004.
- Witker, Iván. “Chile y sus vecinos. Utilitatis communio: La cultura estratégica de Chile frente a su vecino transandino” en Artaza, Mario y Ross, César (eds.), *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago, RIL Editores, 2012.
- Zubelzú, Graciela. “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas” en Iglesias, Eduardo (Dir.). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2008.

Cooperación descentralizada y cooperación e integración fronteriza

- Abínzano, Roberto. “Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistencia global”, en Machado do Oliveira, Tito Carlos (ed.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- Alegria, Tito. “La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y Estados Unidos”, en *Frontera Norte*, Vol. 1, Nro. 2. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 1989.
- Antón, Borja; de Castro Ruano, José Luis y Letamendia, Francisco. *La cooperación transfronteriza Euzkadi-Aquitania: aspectos económicos, políticos y de relaciones internacionales*. Bilbao, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1994.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE). *Cooperation between European Borders Regions. Review and Perspectives*. Baden-Baden, Nomos y AEBR, 2008.
- Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.). *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Baquero, Graciela. “Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral”, en *MercosurABC*, 27 de octubre de 2011. Disponible en línea: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3025&IdSeccion=7>
- Batista, Sinoel, Jakobsen, Kjeld y Evangelista, Ana. *La apertura exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Barcelona, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, 2008.
- Bento, Fábio Régio. “Cidades-gêmeas e conurbadas e fronteira - na vanguarda da integração regional”, en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto,

- Tomaz (org.), *Fronteiras e Relações Internacionais*, Curitiba, Editora Íthala, 2015.
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. "The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, 1999.
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. "Regions in European governance: the logic of multi level interaction", *Working Paper RSC Nro 98/31*, European University Institute, 1998.
- Bica de Mélo, José Luiz. "Reflexões conceituais sobre fronteira", en Castello, Iára Regina; Koch, Mirian Regina; Oliveira, Naia; Otero Schäffer, Neiva y Strohaecker, Tânia (org.), *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, 1997.
- Blatter, Joachim. "From "spaces of place" to "spaces of flows"? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28, Issue 3, 2004.
- Blatter, Joachim. "Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in transboundary spaces", en *Governance*, Vol. 16, Issue 4, 2003.
- Blatter, Joachim y Clement, Norris. "Cross-Border cooperation in Europe: Historical development, institutionalization, and contrasts with North America", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 15, Issue 1, 2000.
- Borges Junqueira, Cairo Gabriel. "A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros", en *V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) - "Redefinindo a diplomacia num mundo em transformação"*, Belo Horizonte, 29 a 31 de julho de 2015.
- Bueno, Ironildes. *Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA*. Brasília, Universidade de Brasília, 2010.
- Bustamante, Jorge. "Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico", en *Frontera Norte*, Vol. 1, Nro. 1. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 1989.
- Carneiro Filho, Camilo. *Processos de transfronterização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Porto Alegre, UFRGS, 2013.
- Celata, Francesco y Coletti, Raffaella. "Place based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy", *Local Economy*, Vol. 29, Nro. 4-5, 2014.
- Celata, Francesco y Coletti, Raffaella. "Cross-border cooperation in the Euromediterranean and Beyond: between Policy Transfer and Regional Adaptations", *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, Vol. 5, Nro. 2, 2013.
- Celata, Francesco y Coletti, Raffaella. "Prossimità, regionalizzazioni istituzionali e confini. Politiche della scala alle frontiere esterne dell'Unione Europea"; en Capineri, Cristina; Celata, Francesco; De Vincenzo, Domenico; Dini, Francesco; Randelli, Filippo y Romei Patrizia (eds.) *Oltre la Globalizzazione: Prossimità. Memorie Geografiche 11/2013*, Firenze, Pacini Editore, 2013a.
- Celata, Franceso, Coletti, Raffaella y Sanna, Venere, "La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina", XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Bogotá Universidad Nacional de Colombia, 2012.

- Coletti, Raffaella y Oddone, Nahuel. "Paradiplomacia, fronteras y procesos de integración: Una comparación Unión Europea – Mercosur", en Cornago, Noé; González, Sergio y Ovando, Cristián (eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago de Chile, Proyecto Anillos Soc.1109 e Instituto de Estudios Internacionales (INTE), 2015.
- Coletti, Raffaella. "Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea", *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Vol X, Nro. 1, 2010.
- Coletti, Raffaella; Conato, Dario; Marteles, Silvia y Velásquez Quispe, Juan. "La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú", en Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario, -comp- *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano, 2009.
- Coletti, Raffaella. "La cooperazione transfrontaliera in Europa come strumento di governance multilivello delle aree di frontiera", en Scarpelli Lidia (ed), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Patrón, 2009a.
- Cornago, Noé. "Un acercamiento al concepto de eurorregión: dimensiones funcionales y economía simbólica", Letamendia, Francisco (ed.), *Acción colectiva Iparralde-Hegoalde*, Madrid, Fundamentos, 2006.
- Coronel, Álvaro. "Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica", *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, 2005.
- Csalagovits, J. "Les defies de la coopération et les leçons d'Interreg pour les nouveaux États membres... Et les autres", *Inforegio Panorama*, Nro. 17, 2005.
- Cuttitta, Paolo. *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo frontiera*. Milano, Mimesis, 2007.
- Dell'Agnese, Elena. *Geografia Política Crítica*. Milano, Guerini Scientifica, 2005.
- Dell'Agnese, Elena. *Geografia Política. Appunti critici*. Milano, CUEM, 2003.
- D'Ignazio, Guerino y Russo, Anna Margherita. "La cooperación territorial transfronteriza y los procesos de integración regional en el marco jurídico europeo y latinoamericano: una perspectiva de derecho transnacional", en *Anuario italo-iberoamericano di diritto costituzionale*, Nro. 1, 2014.
- Di Martino, Luigi Alberto. "Institutional Deficit for Cross-Border Conflict Resolution: The Conflict over the Construction of a Pulp Mill near the Uruguay River", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 24, Nro. 3, 2010.
- Dorfaman, Adriana y Bentancor Rosés, Gladys. "Regionalismo fronteiriço e o 'acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios'", en Machado do Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- Fantin, María Alejandra. *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*. Asunción, Asociación de Estudios de Población (ADEPO) y Fondo para la Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2008.
- Fernández Manjón, Desiderio. "El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, Nro. 69. Barcelona, CIDOB, 2005.
- Foucher, Michel. *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris, Fayard, 1991.

- Furtado, Renata. "As fronteiras na América Platina: apontamento sobre a formação da agenda política da integração fronteiriça no âmbito do Mercosul", en Trinchero, Héctor y Machado do Oliveira, Tito (orgs.). *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.
- Gabbe, Jens. "Governance and cross-border cooperation", Speech on the occasion of the *RFO Annual Conference in Joensuu*. North Karelia, Finland, 2005. Disponible en línea: <http://www.aebr.eu/files/publications/governancevortragjoensuu.gb.pdf>
- Gabbe, Jens. "The Euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation", *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*. Gorizia, ISIG, 2004.
- Galantini, Eduardo y Oddone, Nahuel. "La triple frontera más austral de América: Un recorrido por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí" en Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.) *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Cofef), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Galantini, Eduardo y Oddone, Nahuel. *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí: una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Dr. Arturo Jauretche, 2013.
- Ganster, Paul y Lorey David E. *Borders and Border Politics in a Globalizing World*. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2005.
- Gasparini, Alberto (2004), "The institutionalisation of cooperation. Vademecum for a good euroregion", *Cooperation and Euroregions*. Gorizia, ISIG, 2004.
- Gómez-Galán, Manuel y Cámara López, Luis (coord.) *La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos técnicos y herramientas*, Madrid, CIDEAL, 2009.
- Grabois Gadelha, Carlos y Costa, Laís. "A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira", en Machado do Oliveira, Tito Carlos (ed.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- Hassner, Peter. "Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity", en Zielonka, Jan (ed.). *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. Londres, Routledge, 2002.
- Hernández, Aurora; Jiménez, Alicia y Picón, Juan Carlos. "Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional", *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, 2006.
- Hirst, Mónica. "América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid, Catarata, 2010.
- Hourcade Odile y Oddone Nahuel. *Gran Chaco Sudamericano: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza*. Salta, Redes Chaco y Fundación Avina, 2012.
- Jessop Bob. "The Political Economy of Scale"; en Markus Pekermann, y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

- Kramsh, Olivier y Mamadouh, Virginie. "Crossing borders of political governance and democracy", en *Journal of Borderland Studies*, Nro. 1, 2003.
- Laurín, Alicia (Dir.). *La política subnacional y la integración regional. Avances de investigación*. Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 2010.
- Lessa, José Vicente da Silva. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais*. Brasília, Ministerio das Relações Exteriores (MRE), 2002.
- Letamendia, Francisco. "Régime institutionnel et coopération transfrontalière. La comparaison entre le Nord et le Sud est-elle possible?"; en *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*. Paris, PUF, 1997.
- Machado do Oliveira, Tito Carlos. "Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos", en Machado do Oliveira, Tito Carlos (ed.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- Machado do Oliveira, Tito Carlos. "Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças", *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, Vol. 11, Nro. 15, 2015.
- Machado do Oliveira, Tito Carlos y Oddone, Nahuel. "Vulnerabilidades e potencialidades na fronteira Mesopotâmia – O território do Brasil com o Paraguai, entre os Rios Paraná e Paraguai"; en Trincherro, Héctor y Machado do Oliveira, Tito (orgs.). *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.
- Machado Osorio, Lia; Haesbaert, Rogério; Ribeiro, Leticia; Steiman, Rebeca; Peiter, Paulo y Novaes, André. "O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica", en Machado do Oliveira, Tito Carlos (ed.). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.
- Machín Machín, Horacio. "Algunas políticas del gobierno uruguayo en la zona fronteriza (2005-2010)", en *Cátedras de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, 2011. Disponible en: www.catedras.fsoc.uba.ar/panaia/augm/MVI.27.doc
- Marques da Silva, Ricardo y Machado do Oliveira, Tito Carlos. "O mérito das Cidades-Gêmeas nos Espaços Fronteiriços", en *Revista OIDLES (Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social)*, Vol. 2, Nro. 5. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Disponible en línea: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo-resum.htm>
- Marteles, Silvia. "Cooperación Transfronteriza en la Triple Frontera de Bolivia-Chile y Perú"; en Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario (coords.) *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009.
- Meza Monge, Nelio. *Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Texto completo en www.eumed.net/libros/2008b/400/
- Miranda Pacheco, Mario. "Introducción" en *Estudios fronterizos. Reunión de Universidades de México y Estados Unidos*. Ciudad de México, ANUIES, 1981.

- Mostov, Julie. *Soft borders, rethinking sovereignty and democracy*. London, Palgrave Macmillan, 2008.
- Musso, José Antonio. *La dimensión humana del proceso binacional argentino-chileno: una mirada en particular a los comités de integración*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013.
- Nadalutti, Elisabetta. "Cross-border cooperation in the Upper Adriatic: A new kind of citizenship?", en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, Nro. 2, 2014.
- Nadalutti Elisabetta. "Is Cross-Border Governance Emerging over the Border between Italy and Slovenia?", en *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 20, Nro. 2, 2012a.
- Navarrete, Margarita. *Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, 2006.
- Newman, David. "Borders and Bordering: Toward an Interdisciplinary Dialogue", en *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, Nro. 2, SAGE Publication, 2006.
- Nunes de Oliveira, Marcelo. *PARLIM - Parlamento Internacional Municipal: Un projeto de Integração*. Ponta Porá, Nicanor Coelho Editor, 2006.
- Oddone, Nahuel. "Un pacto para la cooperación fronteriza: La experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra de Quaraí" en Oddone, Nahuel, Quiroga, Martín, Sartori, Henrique y Williner, Alicia. *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Oddone, Nahuel. "Coopération régionale dans le domaine de l'intégration frontalière"; en *Global Local Forum - Le dialogue des territoires 2013, La coopération transfrontalière levier pour le développement et la paix*. Paris, Éditions du Secteur Public, du Ministère français et européenne et de la Commission nationale de coopération descentralisée, 2013.
- Oddone, Nahuel. "Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza", *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza*, Caracas, SELA, BID, CAF, Grupo de las 77 y Ministerio de Relaciones Exteriores del Salvador (SP/XXIV-RDCIALC/Di N° 12-13), 2013a.
- Oddone, Nahuel. "La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza: el caso de la Triple Frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí"; en Villalobos Pacheco, Alberto (coord.) *El Municipio en México: Avances y retos rumbo al Siglo XXI*. México, Centro de Alta Dirección Pública, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013b.
- Oddone, Nahuel. "Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s)"; en Zeraoui, Zidane (ed.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Monterrey, ITESM y Montiel & Soriano, 2013c.
- Oddone, Nahuel. "América Latina y la cooperación transfronteriza: una lectura en clave comparada desde las Relaciones Internacionales", *Revista GeoPantanal*, Vol. 7, Nro. 12. Corumbá, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2012.
- Oddone, Nahuel. "Cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional", *Eixo Atlântico. Revista*

- da Eurorrexión Galicia Norte de Portugal*. Nro. 19, Número especial: Al Sur de la frontera: Casos de cooperación territorial y transfronteriza en la Unión Europea y América Latina, 2012a.
- Oddone, Nahuel, Quiroga, Martín, Sartori, Henrique y Williner, Alicia. *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Oddone, Nahuel y Quiroga, Martín. "Fronteras de América Latina: Infraestructuras y fondos regionales para garantizar condiciones de igualdad", en Oddone, Nahuel, Quiroga, Martín, Sartori, Henrique y Williner, Alicia. *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. "Fertilidad territorial transfronteriza: El papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo", en Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.) *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. "Cross-Border Paradiplomacy in Latin America", *Latin American Policy*, Vol. 6, Issue 1, Policy Studies Organization, June 2015.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. "Cross-border cooperation In Latin America", en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (org.), *Fronteiras e Relações Internacionais*, Curitiba, Editora Íthala, 2015a.
- Oddone, Nahuel y Sartori de Almeida Prado, Henrique. "Free shops en zonas de frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña", en *Tempo do Mundo*, Vol 1, Nro. 2. Brasilia, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, julho 2015.
- Oddone, Nahuel y Faruya, Emilie. "La coopération décentralisée: faut-il partir des définitions ou des actions?"; en *Savoir-Faire. La coopération décentralisée entre la France et l'Amérique latine*. Numéro spécial de la Revue TIP par Paradiplomacia.org et par la Délégation Régionale de Coopération française pour l'Amérique du Sud, 3ème année, 2014.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. "Les frontières: des espaces fertiles pour la coopération, l'intégration et l'innovation"; en *Global Local Forum - Le dialogue des territoires 2013, La coopération transfrontalière levier pour le développement et la paix*. Paris, Éditions du Secteur Public, du Ministère français et européenne et de la Commission nationale de coopération décentralisée, 2013.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. "Frontiere e paradiplomazia in America Latina", *IL POLITICO. Rivista Italiana di Scienze Politiche, numero speciale: L'America Latina tra ieri e oggi – Prospettive interdisciplinari*, Nro. 234, Anno LXXVIII, Vol. 3. Pavia, Università degli Studi di Pavia and Rubbettino, settembre-dicembre 2013a.
- Oddone, Nahuel; Torres, Loída; Castellanos, Onilda y González, Mirio, *Estudio Comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para identificar una base*

- legal que promueva e incentive la integración centroamericana de los Gobiernos Locales*. Esquipulas, Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa y Programa URBAL III, 2012.
- Ovando Cristián y Álvarez, Gonzalo. “La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas”, en *Estudios Fronterizos*, Nro. 24, Vol. 12, Universidad de Baja California, 2011.
- Pèbayle, Raymond. “As regiões de fronteira e o projeto de integração no Mercosul”, en Lehen, Arno Carlos, Castello, Iára Regina y Schaffer, Neiva (orgs.), *Fronteras do Mercosul*. Porto Alegre, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), 1994.
- Perkmann, Markus. “Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross border region”, *Regional Studies*, Vol. 41, Nro. 2, 2007.
- Perkmann, Markus. “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, Nro. 2, 2003.
- Perkmann, Markus. “The rise of the Euroregion. A bird’s eye perspective on European Cross Border cooperation”, *Working Paper*, Department of Sociology, Lancaster, 2002. Disponible en línea: <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>
- Perkmann, Markus y Sum, Ngai-Ling. *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Londres, Palgrave Macmillan, 2002.
- Pesavento, Sandra Jatahy. “Fronteras culturais em um mundo planetário - paradoxos da(s) identidade(s) sul-latino-americana(s)”, en *Revista del CESLA*, Nro. 8. Varsovia, Uniwersytet Warszawski, 2006.
- Popescu, Gabriel. “The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe”, *Political Geography*, Nro. 27, 2008.
- Raffestin, Claude. “Confini e Limiti”. Texto original de 1987 reproducido en Dell’Agnese Elena y Squarcina Enrico (eds.) *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, Torino, UTET, 2005.
- Ravanelli Losada, Paula y Sadeck, Bruno. “O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira”, en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (org.), *Fronteras e Relações Internacionais*. Curitiba, Editora Íthala, 2015.
- Rhi-Sausi, José Luis, Conato, Dario, Oddone, Nahuel y Salerno, Danilo. *Conceptualización de la Cooperación Transfronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas y prácticas para la construcción de Microrregiones de Integración*. San Salvador, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI), 2011.
- Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario. *Cooperación descentralizada Unión europea – América latina y desarrollo económico local*. Barcelona, Observatorio de la Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina, 2008.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur: La importancia de una construcción regional desde abajo”, en Barajas Escamilla, María del Rosio y Aguilar Villanueva, Luis Fernando (coords.), *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. Tijuana, El Colef, 2013.

- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del Mercosur”; en Carrión, Fernando y Llugsha, Víctor (comp.) *Fronteras: rupturas y convergencias*. Quito, FLACSO Ecuador e IDRC-CRDI, 2013a.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Cooperación e Integración Transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera Argentina, Brasil y Paraguay”; en Ramos García, José María y Villalobos Pacheco, Alberto (coord.) *Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte de México*. México, Centro de Alta Dirección Pública, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2013b.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú”; en Moya Mena, Sergio (ed.) *Las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Secretaría General y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 2012.
- Rhi-Sausi, José Luis y Odone, Nahuel. “A cooperacao transfronteirica entre as unidades sub-nacionais do Mercosul”; en Trincherro, Héctor y Machado do Oliveira, Tito (orgs.) *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, UFGD, 2012a.
- Rhi-Sausi, José Luis y Odone, Nahuel. “La Cooperación Transfronteriza entre Unidades Subnacionales del MERCOSUR”; in Cerqueira Filho, Gisálio (org.) *Sulamérica, Comunidade Imaginada: emancipação e integração*. Niteroi, Universidade Federal Fluminense, Fomerco, Capes e IPEA, 2011.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”; en Maira, Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2010.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”; en Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario (coords.) *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR”; en Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario (coords.) *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009a.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Fronteras Abiertas: Lecciones aprendidas”, en Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Dario. (coords.), *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma, CeSPI e IILA, 2009b.
- Rhi-Sausi, José Luis y Oddone, Nahuel. “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR”; en *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*, Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009c.
- Ribeiro, Leticia y Steiman, Rebecca. “Planejamento regional como oportunidade para discussão de conceitos geográficos: o caso do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, en *Limites e Fronteiras*

- Internacionais na América do Sul*. Rio de Janeiro, Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), 2007.
- Ricq, Charles. *Handbook of transfrontier Cooperation*. Ginebra, University of Geneva y Consejo de Europa, 2006.
- Rodríguez Vázquez, Horacio y Oddone, Nahuel. "Alianzas Público-Privadas como motor de la innovación local transfronteriza", en Ramirez Meda, Kenya, Reyes Ruíz, Marcela y Fiueroa Reyes, Adela (coord.), *Gobernanza y Políticas Públicas*. Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, 2015.
- Rojas de Cerqueira César, Gustavo. "Integración Productiva Paraguay - Brasil: Nuevos Pasos en el Relacionamiento Bilateral", en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (org.), *Fronteiras e Relações Internacionais*. Curitiba, Editora Íthala, 2015a.
- Rajo Salgado, Argimiro. "La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa", en *Investigaciones Regionales*, Nro. 18, 2010.
- Russo, Anna Margherita. "Un nuevo "juego interactivo" en el tablero de ajedrez del derecho transnacional: la cooperación territorial transfronteriza en el marco jurídico europeo", en *Revista catalana de dret públic*, Nro. 47, 2013.
- Salete Filippim, Eliane; Fávero Cetolin, Silei; Isern, Pedro y Duarte de Castro, Sergio. "Cooperação e Governança para o Desenvolvimento Regional em Faixa de Fronteira: o caso Brasil-Argentina", en *Desenvolvimento em questão*, Año 12, Nro. 16, 2014.
- Sánchez, Javier. "Redes Subestatales e Integración Regional en la Unión Europea y América Latina", *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, 2007.
- Sartori de Almeida Prado, Henrique. "A cooperação descentralizada e transfronteiriça no mercosul: a construção de um regime simbólico", en Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (org.), *Fronteiras e Relações Internacionais*. Curitiba, Editora Íthala, 2015.
- Sartori de Almeida Prado, Henrique. "A cooperação descentralizada como instrumento da política para a fronteira no MERCOSUL", *IX Encontro da ABCP*. Brasília, del 04 al 07 de agosto de 2014.
- Sartori de Almeida Prado, Henrique y Espósito Neto, Tomaz (org.), *Fronteiras e Relações Internacionais*. Curitiba, Editora Íthala, 2015.
- Scott, James Wesley. "On the political economy of cross-border regionalism: regional development and cooperation on the U. S-Mexico border", in Perkmann, Markus y Sum, Ngai-Ling. *Globalization, regionalization and cross-border regions*, London, Palgrave Macmillan, 2002.
- Scott, James Wesley; Sweedler, Alan; Ganster, Paul y Dieter-Eberwein, Wolf. "Dynamics of transboundary interaction in comparative perspective," en Ganster, Paul; Sweedler, Alan; Scott, James Wesley y Dieter-Eberwein, Wolf (eds.), *Borders and border regions in Europe and North America*. San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias y San Diego State University Press, 1997.
- Shoon, Christophe. "Unpacking the Concept of Cross-border Integration: The Role of Borders as a Resource", en en Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.) *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef),

- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Sistema Económico Latinoamericano y Caribeño (SELA). *Cooperación regional en el ámbito de la integración fronteriza*, en XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe "Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza", San Salvador, 30 y 31 de mayo de 2013 (SP/XXIV-RDCIALC/DT N° 2-13).
- Sistema Económico Latinoamericano y Caribeño (SELA). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Integración de América Latina y el Caribe*, Caracas, Secretaría Permanente del SELA, octubre de 2012 (SP/Di N° 21-12/Rev.1).
- Steiman, Rebeca y Machado, Lia Osório. "Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica", en Trincherro, Héctor y Machado do Oliveira, Tito (orgs.) *Fronteiras Platinas. Território e Sociedade*. Campo Grande, Universidade Federal de Grande Dourados, 2012.
- Stocchiero, Andrea. Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una Botella Nueva?, *Working Paper CeSPI*, 65/2010. Disponible en línea en: <http://www.cespi.it/WP/WP%2065%20vinoviejo.pdf>
- Machado Osorio, Lia; Haesbaert, Rogério; Ribeiro, Leticia; Steiman, Van Houtum, Henk, Kramsh, Olivier, Zierhofer, Wolfgang (eds.) *Bordering Space*. London, Ashgate, 2005.
- Varela Álvarez, Enrique. "Reseteando la gobernanza transfronteriza: Explorando nuevos cleveages cooperativos formal-informal, material-inmaterial" en Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.) *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Wong-González, Pablo. "La conformación de regiones asociativas transfronterizas: Los límites de la paradiplomacia regional", en Barajas, Rosio, Wong, Pablo y Oddone, Nahuel (coord.) *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y editorial JP, 2015.
- Wong-González, Pablo. "Procesos de defronterización y refronterización en la región fronteriza México-Estados Unidos", en Barajas Escamilla, Maria del Rosío y Luis F. Aguilar (coord.) *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 2013.
- Wong-González, Pablo. "La Emergencia de Regiones Asociativas Transfronterizas: Cooperación y conflicto en la Región Sonora-Arizona", *Revista Frontera Norte*, Vol. 17, Nro. 33, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2005.
- Yoder, Jennifer A. "Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions", *Regional and Federal Studies*, Vol. 13, Nro. 3, 2003.
- Zamora Rivas, Ángela; Gernaert Willmar, Silvina y López, Oscar Humberto. *Desarrollo Local Transfronterizo: nuevas perspectivas desde los territorios*. San Salvador, FUNDE, 2007.
- Zúñiga, Víctor. "Elementos teóricos sobre la noción de frontera", en *Frontera Norte*, Vol. 5, Nro. 9. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), 1993.

Gobernanza multinivel y multiactoral

- AA. VV. *El desorden urbano. Los problemas locales de la calidad de vida y el crecimiento*. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2007.
- Álvarez Pérez, Mónica y Pablos Rodríguez, José Luis (dirs.) *Gobierno y gestión de las ciudades: una visión desde las dos orillas del Atlántico. IX Seminario sobre Gestión Pública Local*. Gijón, Trea, 2004.
- Beck, Ulrich y Grande, Edgar. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la Segunda Modernidad*. Barcelona, Paidós, 2006.
- Bobbio, Luciano. "Governance Multilivello e Democrazia", *Rivista delle Politiche Sociali*, Nro. 2, 2005.
- Boeninger, Edgardo. "La gobernabilidad: un concepto multidimensional"; en Tomassini, Luciano. *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*. Santiago de Chile, Universidad de Chile y Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
- Bonomi, Aldo. "La città infinita: forma glocal del mettersi in mezzo tra flussi e luoghi"; en Sedda, Franciscu (comp.) *Glocal: sul presente a venire*. Roma, Luca Sosella Editore, 2004.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la Era de la Información*. Madrid, Taurus, 1997.
- Börtzel, Tanja. "Organising Babylon – On the different Conceptions of Policy Networks", *Public Administration*, Nro. 76, 1998.
- Bulkeley, Harriet. "Reconfiguring Environmental governance: Towards a Politics of scale and Networks". En *Political Geography*, Estados Unidos, Vol. 24, Nro. 8, 2005.
- Carimán, Braulio. "Una aproximación al enfoque de europeización de políticas públicas", en *Políticas Públicas*, Vol.1, Nro. 2, Universidad de Santiago de Chile.
- Carrizo, Luis (coord.) *Una nueva estrategia de gobernanza local: La intermunicipalidad en América Latina*. México, CEDEMUN / Proyecto IDEAL, 2012.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) *El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI*, Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, GOLD II. México, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2010.
- Commission on Global Governance. *The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Conzelmann, Thomas. "Europeanisation of regional development policies? Linking Multi-Level Governance Approach with theories of policy learning and policy change", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 2, Nro. 4, 1998
- Cravacuore Daniel, Ilari, Sergio y Villar, Alejandro. *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), 2004.
- Cravacuore Daniel. "El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina", *Documento de Trabajo de la Unidad de los Gobiernos Locales*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), 2011.
- Cravacuore, Daniel. "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina" en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nro. 64. Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, 2006.

- Di Paolo, Gustavo. *Globalización e impronta local*. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2009.
- Domínguez Castro, Luis. "Borrando rayas: cooperación territorial, soberanía y construcción europea (1948-1980)", *HISPANIA. Revista Española de Historia*, Vol. LXXI, Nro. 237, 2011.
- Dror Yeheskel *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Fabbrini, Sergio. "El proceso de integración europeo: ¿enseñanzas para otras experiencias de integración regional?", en Durán, Susana, Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (coords.), *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana (UAI), 2008.
- Fabbrini, Sergio. "Il processo d'integrazione europea: quali insegnamenti per le altre esperienze di aggregazione regionale", *Conferencia Internacional El proceso de integración europeo: enseñanzas para otras experiencias de integración regional*. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana (UAI) y Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), 2007.
- Fabbrini, Sergio. "L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazione per l'Italia"; en Fabbrini, Sergio (a cura di). *L' europeizzazione dell' Italia*. Bari, Laterza, 2003.
- Fargion, Valeria; Morlino, Leonardo y Profeti, Stefania. *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*. Bologna, Il Mulino, 2006.
- Featherstone, Kevin y Radaelli, Claudio. *The politics of europeanisation*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Ferrera, Maurizio y Maino, Franca. "Towards a multi-level social citizenship space? A research Project", en *Italian Political Science*, Vol. 4, 2010.
- Galilea Ocón, Sergio. "La gobernanza de los servicios básicos locales en América Latina", Documento presentado en el Taller *Gobernanza de los servicios básicos locales*. Montevideo, Intendencia de Montevideo, Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 2013.
- Gomà, Ricard y Blanco, Ismael. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, CLAD, 2002.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo. *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, serie Macroeconomía del Desarrollo, Nro. 111. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2011.
- Grau Martí. "El marco teórico de la gobernanza multi-nivel"; en Stavridis, Stelios; Cancela Outeda, Celso; Ponce de León, Carolina y Guardatti, Georgina (coords.), *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.
- Green Cowles, Maria; Caporaso, James y Risse, Thomas. *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- Hooghe, Lisbeth y Marks, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Oxford, Rowman & Littlefield, 2001.
- Hufy, Marc; Báscolo, Ernesto y Bazzani, Roberto. "Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación", en *Cad. Saúde Pública*, Nro. 22, 2006.

- Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela. *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 2003.
- Jorquera, Daniela. *Gobernanza para el desarrollo local*, documento de trabajo No. 95, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Santiago de Chile, RIMISP/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2001.
- Kaiser, Robert. "Sub-state governments in International arenas: paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America", en Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (eds.). *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*. New York, Routledge, 2005.
- Kohler-Koch, Beate. "European networks and ideas: changing national policies?", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 6, Nro. 6, 2002.
- Loughlin, John. *Subnational democracy in the European Union*. Oxford University Press, 2001.
- Marks Gary. "Structural policy and Multi-level governance in the EC"; en Cafruny, Alan y Rosenthal, Glenda (eds.) *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Lynne Rienner, 1993.
- Marks, Gary; Scharpf, Fritz; Schmitter, Philippe y Streeck, Wolfgang. *Governance in the European Union*. London, Sage Publications, 1996.
- Midgley, James, *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Sage, 1995.
- Morata Francesc. "Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia" ; en Stavridis, Stelios; Cancela Outeda, Celso; Ponce de León, Carolina y Guardatti, Georgina (coords.), *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.
- Nölke, Andreas. "La gobernanza multinivel en la Unión Europea: condiciones para la relevancia de las redes transnacionales de política", en de Miguel Bárcena, Josu; Ferrero, Mariano; Filibi, Igor; Morata, Francesc; Nölke, Andreas; Rojo Salgado, Argimiro y van Apeldoorn, Bastiaan. *Gobernanza y democracia en Europa*. Bilbao, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, 2006.
- Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio. *Panorama e instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano - REolutions para América Latina* Nro. 1. Ciudad de México, Oficina Regional para América Latina del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), programa mundial *REolutions to Fund Cities* y Gobierno de la Ciudad de México, 2014.
- Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBAL III, *Presentación para los Encuentros Temáticos de Capitalización de Buenas Prácticas*, Firenze, OCO, 2011.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. Paris, OECD, 2004.
- Popartan, Lucia Alexandra y Solorio Sandoval, Israel. "Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Nro. 99, 2012. p. 9-23
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*.

- Rumbo a una nueva transición urbana*. Kenya, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2012.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, Hábitat II. Soluciones locales a problemas globales: el futuro de los asentamientos humanos. Estambul, 30 y 31 de mayo, 1996.
- Quintero, Rafael. *Asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad civil. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Quito, Ediciones Abya Yala, 2006.
- Ramos, José María y Villalobos, Alberto. "La evaluación del desempeño en México: Experiencias y retos para el desarrollo local"; en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (coords.) *La evaluación de las políticas públicas en México*. México, El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (coords.) *La evaluación de las políticas públicas en México*. México, El Colegio de la Frontera Norte / Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Rhodes, Robert. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. London, Open University Press, 1997-
- Rojo Salgado, Argimiro. "La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea", en de Miguel Bárcena, Josu; Ferrero, Mariano; Filibi, Igor; Morata, Francesc; Nölke, Andreas; Rojo Salgado, Argimiro y van Apeldoorn, Bastiaan. *Gobernanza y democracia en Europa*. Bilbao, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, 2006.
- Rosales, Mario y Valencia Carmona, Salvador. "América Latina"; en *La descentralización y la Democracia Local en el Mundo. Primer Informe GOLD*. París, CGLU, 2008.
- Rosales, Mario. *Cómo funciona el buen gobierno y qué hacer para liderarlo*. Santiago de Chile, Servicios de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local, 2004.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter. "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", *British Journal of Sociology*, Vol. 43, Nro. 2, 1992.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (ed.) *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília, Editoria da UNB, 2000.
- Rosenau, James. "Governança, ordem e transformação na política mundial", Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (ed.) *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília, Editoria da UNB, 2000.
- Ruano de la Fuente, José Manuel. "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, CLAD, 2002.
- Salskov-Iversen, Dorte, Krause Hansen, Hans y Bislev, Sven. *Governmentality, globalization and local practice: Transformations of a hegemonic discourse*. Copenhagen, Department of Intercultural Communication and Management, Copenhagen Business School, 1999.
- Salvador Crespo Mayte, "Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI"; en Stavridis, Stelios; Cancela Outeda, Celso; Ponce de León, Carolina y Guardatti, Georgina (coords.), *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos*

- de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.
- Sbragia, Alberta. *Europolitics. Institutions and Policy making in the new European community*. Washington, The Brooking Institution, 1992.
- Schaap, Linze; Geurtz, Casper; De Graaf, Laurens y Karsten Niels. "Innovations in Sub-National Government in Europe", *Política y Sociedad*, Vol. 47, Nro. 3, 2010.
- Schmitter, Philippe. "Neo-functionalism", en Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Strazzari, Davide. "Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-border Cooperation", *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4, Issue 1, 2011
- The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (SAIS) *Global Governance*, Washington DC, John Hopkins University, 2008. Disponible en línea: <http://www.Sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>
- Thoenig, Jean-Claude. "Política pública y acción pública", en *Gestión y política pública*, Vol. 6, Nro. 1, 1997. Disponible en línea: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI.No.I.1ers em/TJ Vol.6 No.I 1sem.pdf
- Tomassini, Luciano. *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*. Santiago de Chile, Universidad de Chile y Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1994.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en *Revista del CLAD – Reforma y Democracia*, Nro. 50, Caracas, 2011.
- Williner, Alicia. *La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios de América Latina y el Caribe, 1962-2012*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Sociales (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

Documentos Oficiales

- Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el establecimiento de un nuevo reglamento para los Comités de Integración, 2011.
- Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales, Hábitat II. *Soluciones locales a problemas globales: el futuro de los asentamientos humanos*. Estambul, 30 y 31 de mayo de 1996.
- Asociación Brasileña de Municipios (ABM). *ABM, 60 años de historia*. Brasilia, ABM, 2006.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE). *Carta europea delle Regioni di confine e transfrontaliere*, 1981. Disponible en línea: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf
- Comité Interministerial de Población y Ministerio del Interior de la Republica del Paraguay, *Política de Población*. Asunción, CIP, 2009.
- Comunicación de la UE del 5 de julio del 2005 (com. 2005/0299)"
- Consejo de Europa. *Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, Convención de Madrid*, 1980.
- Consejo de Europa. *Additional Protocol to the European Outline Convention on*

- Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, 1995.
- Consejo de Europa. *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, 1998.
- Consejo de Europa. *Practical Guide to Transfrontier Cooperation*, 2006.
- Consejo de Europa. *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, 2009.
- Consenso de Buenos Aires, suscrito entre los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil, Buenos Aires, 16-10-2003.
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.*
- Constitución Española, 1978.*
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.*
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.*
- Constitución Nacional de la República Federativa de Brasil, 1988.*
- Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.*
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997.*
- Costituzione della Repubblica Italiana, 1947.*
- Council of European Municipalities and Regions/Twinnig.org - *¿Qué es un hermanamiento?*, 2008. Disponible en línea: <http://www.twinning.org/es/page/definición#.VBi7XmARUXw>
- Eurocities Manifesto*. "Eurocities Conference in Barcelona" in ASUE, 21 and 22 april 1989, CCRE 215.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. *Estado de la población mundial, 2007: Liberar el potencial de crecimiento urbano*. Nueva York, UNFPA-Naciones Unidas, 2007.
- Ley N° 18.567 sobre *Descentralización Política y Participación Ciudadana*, Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2009.
- Ley N° 1.294/87 *Orgánica Municipal*, Cámara de Senadores, Paraguay, 1987.
- Objetivo 3 – Cooperación territorial europea de la Política de Cohesión Social (2007-2013).
- Plan Trifinio. *Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*, 1997.
- Reglamento (CEE) Nro 2052/88 del Consejo de las Comunidades Europeas del 24 de junio de 1988.
- Reglamento para los Comités de Integración entre la República Argentina y la República de Chile, 2011.
- Tratado de Asunción*. Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, suscrito en Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991.
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
- United Nations. *We the People: Civil Society, the UN and Global Governance*. New York, UN, 2005.