

# La cooperación descentralizada en el Mercosur: una mirada a la frontera

## *Decentralized cooperation in Mercosur: a sight to the border*

HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO\*



### PALABRAS CLAVE

**Cooperación descentralizada; Entidades subnacionales; Frontera; Mercosur; Brasil.**

### RESUMEN

La cooperación descentralizada es una dimensión inclusiva de los actores subnacionales dentro del ambiente de la cooperación internacional para el desarrollo, principalmente en la propuesta de la cooperación Sur-Sur. Esa cooperación ofrece al Mercosur una agenda positiva de acciones, crea diálogo y fortalece las instituciones. Por ser una forma más horizontal, cotidiana y directa, el proceso de integración, la frontera entre los estados miembros del Mercosur y Brasil se presenta como un locus propicio para la interacción de las entidades subnacionales y para el desarrollo de acciones de cooperación.

### KEYWORDS

**Decentralized cooperation; Subnational entities; Border; Mercosur; Brazil.**

### ABSTRACT

Decentralized cooperation is an inclusive dimension for subnational actors to the international cooperation for development atmosphere, mainly for the South-South Cooperation proposition. Such cooperation provides to Mercosur a positive agenda of actions. It also creates dialogue and strengthens the institutions. Being the integration process more horizontal, common and direct, the frontier between the member states of Mercosur and Brazil becomes as the propitious locus for the integration of subnational entities and for the development of cooperation actions.

---

\* Henrique Sartori de Almeida Prado es profesor de Relaciones Internacionales de UFGD, doctorando en Ciencia Política por IESP-UERJ y miembro del grupo de investigación LABMUNDO-Rio (henriquesartori@ufgd.edu.br).

## MOTS CLÉS

**Coopération décentralisée; Entités infranationaux; Frontière; Mercosur; Brésil.**

**RÉSUMÉ** La coopération décentralisée est une dimension inclusive des acteurs infranationaux dans l'environnement de la coopération internationale pour le développement, spécialement dans la proposition de coopération Sud-Sud. Cette coopération offre à Mercosur un agenda positif des actions, génère dialogue et renforce les institutions. En étant le procès d'intégration plus horizontal, quotidien et direct, la frontière entre les états membres du Mercosur et Brésil es présenté comme le locus propice pour l'intégration des entités infranationaux et pour le développement des actions de coopération.

## Introducción

**D**esde sus inicios, la acción del Mercado Común del Sur (Mercosur) se concentraba en acciones comerciales y aduaneras, pero después de algunos años de existencia (y de atravesar algunas fases de crisis, revitalización y maduración) ha logrado transformar su agenda con temas que van mucho más allá de estas cuestiones, poniendo particular énfasis en el área de fronteras del bloque regional.

En este sentido, en 2002, por decisión del Consejo Mercado Común (CMC), se creó el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) con el objetivo de crear instrumentos de promoción de los asuntos fronterizos. En 2004, nace el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), vinculado al Grupo Mercado Común (GMC). Este foro es una importante herramienta de articulación política de las entidades subnacionales del Mercosur porque tiene dentro de sus ejes de actuación prioritaria la integración fronteriza.

Actualmente, el Mercosur busca, además, incluir otros actores en su proceso decisorio e institucional. Es así como las entidades subnacionales se incorporan en la búsqueda de oportunidades de inversión, negocios, cooperación internacional, construcción de espacios políticos y, en algunos casos, en la construcción de un régimen simbólico de identidades e intereses dentro del bloque regional.

Sin embargo, algunos cuestionamientos son importantes para comprender el papel de las entidades subnacionales en el contexto del esquema de integración: ¿cómo esas entidades están inmersas en el proceso de cooperación del Mercosur?, ¿cómo está siendo discutida la cuestión fronteriza en el Mercosur?, y ¿cómo la discusión y la política fronteriza del bloque refleja la política brasileña para esa región?

En este artículo, partimos de la premisa de que el apoyo a las entidades subnacionales situadas en zona de frontera fortalece el proceso de integración y contribuye de forma estratégica a satisfacer las demandas subnacionales en la formulación de políticas públicas para la región fronteriza. A través de esa acción, tales entidades fortalecen el concepto de “frontera-cooperación” y hacen parte de la propuesta de construcción un régimen simbólico (aquí definido como un conjunto de narrativas, ideas-fuerza y posicionamientos sobre la necesidad de promover prácticas que aproximan los socios en la cooperación) que legitime y refuerce la actuación subnacional en áreas fronterizas.

### **Cooperación descentralizada y entidades subnacionales**

---

El Estado-nación ya no tiene el papel exclusivo y tradicional que solía tener en las relaciones internacionales. Gradualmente viene compartiendo espacios con actores económicos no estatales, movimientos sociales y entidades subnacionales (Milani y Ribeiro, 2011), imprimiendo una nueva dinámica en las relaciones internacionales, por lo que hoy las relaciones interestatales y transnacionales son más plurales, contradictorias y complejas. Esa dinámica producida como efecto de la globalización dio inicio a nuevas demandas, oportunidades y desafíos que apuntan hacia una ampliación del foco de inserción internacional de esos nuevos actores, actuando en diferentes áreas y foros de discusiones, con intereses específicos y articulados, generando una nueva geografía del poder (Sassen, 2004).

Esos actores encuentran en la paradiplomacia —definida, según Panayotis Soldatos (1990), como la actuación externa de las unidades subnacionales— una forma propositiva de acción internacional y buscan construir ambientes de cooperación para alcanzar objetivos todavía no alcanzados, sobre todo en los aspectos político, económico, jurídico y social. Ahora bien, los estados nacionales por sí solos no consiguen alcanzar la capacidad plena de la promoción del desarrollo<sup>1</sup>, tanto en el ámbito nacional como en la esfera local, provocando un fenómeno de cierta transferencia de esa capacidad para las entidades subnacionales.

---

1 Analizar el concepto de desarrollo presupone superar la dimensión estrictamente económica y direccionar el debate hacia los condicionantes que permiten la plena realización todos los individuos. El desarrollo debe ser visto como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan. Ello contrasta con visiones más restrictas, como las que identifican desarrollo con crecimiento del PIB, aumento de la renta per cápita, industrialización, avance tecnológico o modernización, elementos obviamente importantísimos como medios de expandir las libertades, mas las libertades son esencialmente determinadas por salud, educación y derechos civiles. De esa forma, percibir el desarrollo como expansión de libertades substantivas hace que la atención sea direccionada para los fines que lo tornan importante y no para los medios (Sen, 2000).

En el caso brasileño, tales entidades poseen en sus esferas de poder las mismas atribuciones de un Estado Nacional, principalmente en el modelo federativo, por lo tanto, por más creciente que sea la actuación de las entidades subnacionales en el plano internacional, esa presencia no se confunde con el concepto tradicional de política exterior, de competencia exclusiva de los estados (Fry, 1993); además, a fin de conferir una identidad a la actuación externa de los gobiernos subnacionales se acuñó el término “paradiplomacia” (Soldatos, 1990; Duchacek, 1990).

La paradiplomacia es la terminología aplicada a la actuación internacional de las entidades subnacionales que puede estar concentrada en motivaciones políticas, culturales y económicas. Bajo la óptica de Noé Cornago (2004: 251-252) la paradiplomacia no contrarresta la existencia de otras acciones de inclusión de los entes subnacionales en la política externa, ya que la interpreta como el “envolvimiento de gobiernos no centrales en el ambiente internacional, sea por contacto permanente o ad hoc”.

La actuación externa de los actores subnacionales encuentra importantes instrumentos en la búsqueda del desarrollo gracias a la distribución del poder y a la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional<sup>2</sup> que ejercen la cooperación descentralizada. Esa dimensión de la cooperación internacional puede ser definida como un conjunto de acciones, actividades y programas de intercambio y cooperación que son establecidos entre actores subnacionales pertenecientes a dos o más estados nacionales diferentes (Bueno, 2010) porque “se trata de la posibilidad de [que] entes subnacionales o no centrales, como estados y municipios, desarrollen acciones internacionales, en el ámbito de sus competencias, bajo el amparo de molduras internacionales bilaterales o multilaterales” (Rodríguez, 2011: 6).

A través de esta modalidad de cooperación es posible imprimir una nueva dinámica en las relaciones subnacionales internacionales y colocar a esos entes en contacto directo, ejerciendo autonomía y sirviendo de marco de la descentralización del poder estatal bajo la idea de “nuevas perspectivas y modelos innovadores de gestión compartida” (Gambini, 2008: 12). La cooperación descentralizada representa un concepto nuevo para la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo (Dessotti, 2009), siendo la Unión Europea<sup>3</sup> la primera a incluir esta modalidad de cooperación.

2 “No es hasta los años noventa, tras la caída del bloque soviético y el posterior inicio del proceso de globalización y la intensificación de los procesos de descentralización política y administrativa, cuando la cooperación descentralizada comienza a intensificarse y a recibir una creciente atención y reconocimiento en la Agenda Global de Desarrollo” (Martínez y Sanahuja, 2012).

3 Reglamento (CE) n° 1659/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998, relativo a la Cooperación Descentralizada.

La cooperación internacional para el desarrollo<sup>4</sup> de forma general es definida como “un sistema que articula la política de los estados y actores no gubernamentales, un conjunto de normas difundidas (o, en algunos casos, prescritas) por organizaciones internacionales y la creencia de que la promoción del desarrollo en bases solidarias sería una solución deseable para las contradicciones y las desigualdades generadas por el capitalismo en el sistema internacional” (Milani, 2012: 211).

Las políticas de los estados y de los demás actores están envueltas en una gama de intervenciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del Norte y del Sur (Ayllón, 2006), que inicialmente servía como instrumento de ayuda asistencial de los países desarrollados hacia los menos desarrollados (Romero, 2004), y poseía estrictamente una relación de carácter vertical (Norte-Sur) y de gestión poco compartida.

La cooperación descentralizada puede ser entendida como una política pública, ejercida por los Estado Nacional y entidades subnacionales, a través de funciones coordinadas, deseando resultados y siguiendo reglas establecidas. Puede también ser considerada como una “institución internacional en proceso de consolidación [por] aludir a un conglomerado que contiene ideas, arreglos institucionales, normas, reglas y practicas formalizadas o no” (Salomón, 2012: 9). De hecho, la cooperación descentralizada representa apenas una de las formas de ejercicio de la paradiplomacia que, a su vez, es más amplia e incluye otras modalidades de actuación.

La cooperación descentralizada encuentra en la modalidad de cooperación horizontal (Sur-Sur) una mayor participación de entidades subnacionales en las propuestas de cooperación donde los países del Sur pasan a figurar como donantes o promotores de cooperación, confirmando nuevos espacios de diálogo y asociación para las entidades subnacionales, como es el caso del Mercosur, que recientemente presentó en su política de cooperación, indicando el alineamiento de sus principios con los de la cooperación Sur-Sur: la horizontalidad, no condicionalidad, equidad, beneficio mutuo, respeto a las particularidades, protagonismos de los actores locales, entre otros. Por lo tanto, las entidades subnacionales pasan a tener mayor relevancia en el escenario internacional, por las acciones de la paradiplomacia, utilizando, por ejemplo, el componente de la cooperación descentralizada, ejerciendo funciones de coordinación y articulación de los proyectos de cooperación, sirviendo de importantes agentes en los procesos de integración regional.

---

4 La concepción “Norte-Sur” se aplica a la modalidad de cooperación practicada por los países mayoritariamente posicionados en el Norte geopolítico (donde se concentran los países más ricos) a los países posicionados en el Sur, donde se encuentran los países llamados en desarrollo y potencias emergentes (todavía beneficiarias de Asistencia Oficial al Desarrollo). En ese sentido, la OCDE concentra buena parte de los donadores de este sistema y sistematiza su conjunto de reglas en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

## Espacio subnacional y frontera en el Mercosur

Aun cuando, desde la suscripción del Tratado de Asunción, el énfasis de la integración del Cono Sur en la pauta comercial ha ocupado gran parte de la construcción de la integración, otras discusiones han permeado en las instancias decisorias del bloque. A lo que ha contribuido la creación de grupos de trabajo e instituciones para atender a la creciente demanda de diálogo intrabloque en los más variados temas<sup>5</sup>.

Con ese propósito fue credo, en 2002, el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) como una acción innovadora, pues no existía en el Mercosur ningún instrumento que facilitase las relaciones entre las poblaciones. Fue creado con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en la región de frontera, para elaborar propuestas de instrumentos normativos destinados a facilitar las relaciones entre las comunidades fronterizas, tanto en aspectos comerciales como en asuntos volcados a la salud, educación, seguridad, migraciones, trabajo, transporte, desarrollo económico y otros que pudiesen impulsar la integración entre dichas comunidades<sup>6</sup>.

A pesar del poco dinamismo en sus primeros años de funcionamiento, algunos temas relevantes fueron debatidos en el grupo, como por ejemplo, el Anteproyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, para mejorar la calidad de vida de la población de frontera en términos económicos, de tránsito, de régimen de trabajo, de acceso a los servicios públicos y de educación<sup>7</sup>. “Las pocas reuniones realizadas se dieron sin la representación de poblaciones fronterizas: solamente los gobiernos participaron, en total ausencia de unidad subnacional, tratando la cooperación fronteriza según una lógica absolutamente *top-down*” (Rhi Sausi y Oddone, 2009: 64).

Ocurre que las entidades participan poco de esta propuesta, una vez que, en este ambiente, las deliberaciones son realizadas en un sentido vertical, donde esas entidades subnacionales influyen poco en las decisiones. De acuerdo con información oficial del Mercosur y de los Estados Partes, existía la idea de retomar el trabajo del GAHIF (SAF, 2013; FCCR, 2013), pero sin avances representativos.

5 Grupos de trabajo ad hoc del GMC - Grupo Ad Hoc Sector Azucarero (GAHAZ); Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión de la Tarifa Externa Común (GAHTEC); Grupo Ad Hoc para la Superación de las Asimetrías (GAHSA); Grupo Ad Hoc para los Sectores de Bienes de Capital y de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (GAH BK/BIT); Grupo Ad Hoc Biocombustibles (GAHB); Grupo Ad Hoc Dominio Mercosur (GAHDM); Grupo Ad Hoc para la Eliminación del Doble Cobro de la Tarifa Externa Común y Distribución de la Renta Aduanera (GAHDOC); Grupo Ad Hoc Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medias Empresas (GAHFOPYME); Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países e Desarrollo (SGPC)(GAH OMC-SGPC); Grupo Ad Hoc para la elaboración e implementación de la Patente Mercosur (GAHPAM); Grupo Ad Hoc de Reglamentación del Código Aduanero del Mercosur (GAHRECAM).

6 Artículo 2 de la Dec. CMC 05/02.

7 Ata n° 01/11 da XI Reunión del GAHIF. Véase el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur (Plan de Acción)/ Dec. CMC n° 64/10.

Por una creciente demanda política fue creado en 2004 el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR)<sup>8</sup>, vinculado institucionalmente al GMC. El FCCR tiene una dinámica propia de organización, actuación y articulación, dividido en dos comités (uno para municipios y otro para estados federados, departamentos y provincias) y su finalidad es estimular el diálogo y la cooperación entre las entidades subnacionales del Mercosur, teniendo como uno de los ejes principales de actuación<sup>9</sup>, la integración fronteriza así como la promoción de la identidad regional y las políticas públicas para la región.

Para reforzar esa dinámica, el FCCR crea el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza, en el año de 2008 (GTIF)<sup>10</sup>, con el objetivo de promover estudios e incorporar a sus miembros en la discusión de los problemas fronterizos, teniendo como punto de partida las perspectivas y necesidades de las entidades subnacionales. La creación de estos grupos de trabajos ha sido importante para el crecimiento institucional del bloque, ya que la mayor articulación entre las entidades subnacionales, reuniones técnicas especializadas, seminarios temáticos y proyectos comunes, demuestran avances en la construcción de instrumentos de cooperación y ponen el énfasis en los asuntos e intereses compartidos por las entidades subnacionales del Mercosur.

La integración fronteriza busca promover el desarrollo compartido de los territorios fronterizos del Mercosur, poniendo especial atención en una región con muchas oportunidades de desarrollo, poco condicionada a las amarras de las burocracias estatales y donde las actuaciones están promovida por las necesidades locales (Oliveira, 2005). Las relaciones fronterizas en el Mercosur tienden a construir su propia dinámica, donde las ciudades, estados federados, provincias y departamentos, muchas veces desplazados de la atención central de los Estados Partes, construyen lazos de proximidad, intentando promover un mayor nivel de interdependencia con otros espacios sociales y políticos, presentando “tendencias descentralizadoras, con mayores niveles de capacidad para la complementariedad y, hasta, competitividad en los mercados internacionales (sobre todo los más próximos)” (Oliveira, 2005: 382).

El concepto clásico y singular de frontera parte del entendimiento geográfico, fijándose en la delimitación territorial de definición de espacios que sea resultado de las convenciones bilaterales o unilaterales (Sieger *apud* Bauckheuser, 1952) y la noción de límites (Lyde, 1915; Hartshorne, 1936), por lo que, la frontera sería una línea que determina el inicio y el fin de un país, estipulando el poder del soberano en determinado territorio de un Estado (Oliveira, 2005). Tal concepto resulta insuficiente para el objetivo de este trabajo y no atiende los estudios que incluyen las dinámicas económicas, migratorias, políticas, sociales, culturales, identidad y organización espacial

8 Dec. CMC 41/04.

9 Integración fronteriza, ciudadanía regional e integración productiva.

10 VII FCCR-CN, Ata 01/08.

(Raffestin, 1993), motivo por el cual nos apoyamos en la distinción entre frontera y límite de Lia Osório Machado:

Es bastante común considerar los términos frontera y límite como sinónimos. Existe con todo, diferencias esenciales entre ellos que escapan al sentido común. La palabra frontera implica, históricamente, aquello que su etimología sugiere, lo que está en frente [...] Asimismo, no tenía la connotación de un área o zona que se marcara el límite definido o el fin de una unidad política. En realidad, el sentido de frontera era de fin, más que del comienzo del Estado, o el lugar para donde tendía a expandirse. [...], las diferencias son esenciales. La frontera está orientada “para fuera” (fuerzas centrífugas), en cuanto los límites están orientados “para dentro” (fuerzas centrípetas) [...] la frontera puede ser un factor de integración, en la medida que sea 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, físicos, geográficos o culturales (1998: 42).

A partir de esta aclaratoria, podemos comprender la frontera como un espacio de integración y no de separación. Así, las regiones fronterizas no deben ser vistas como áreas longincuas y aisladas sino como áreas capaces de estimular el desarrollo, la integración regional y la cooperación, ya que las franjas contiguas de los países fronterizos poseen propósitos comunes y ventajas comparativas que merecen ser exploradas (Ministerio de la Integración, 2010: 33). Es un ambiente que posee espacios de integración históricos, permanentes y en muchas ocasiones de características similares, como es el caso de las ciudades gemelas, donde el uso de infraestructuras y espacios comunes es constante.

La falta de estudios sobre la cooperación entre las regiones de frontera puede ser explicada por la situación doblemente marginal que las caracteriza (Steiman y Machado, 2012). Por un lado, la mayoría de estas regiones de están aisladas de los centros nacionales de sus respectivos estados, bien sea por la ausencia de redes de transporte y de comunicación o, por el menor peso político y económico que poseen en relación a los grandes centros. Pero, por otro lado, este aislamiento facilita que las regiones de frontera representen una oportunidad para aproximarse con las regiones colindantes. Esto trae como consecuencia que se generen estructuras institucionales auxiliares y la promoción de una cooperación patrocinada por los actores subnacionales que a través de acuerdos tácitos entre autoridades establecen sus propias agendas y dinámicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Además de eso, la inclusión de esas entidades en los procesos de integración regional, como en el caso mercosulino, podrá transformar esas regiones, dada su propia localización geográfica en zonas de cooperación entre los Estados Partes, por ejemplo, “con la pérdida del énfasis en la seguridad como un componente estratégico de las relaciones internacionales, parece que las regiones están desvencijando el control paternalista del Estado, definiendo sus propios intereses políticos y, cada vez más,



participando de su propia forma de política externa, estableciendo diálogos de resolución de problema transfronterizos (Ganster *et al.*, 1997: 7).

La pérdida del foco de la frontera-separación para una nueva perspectiva de frontera-cooperación (Carneiro, 2013) indica una modificación de la perspectiva del papel del Estado. De esta forma, los intereses de las entidades subnacionales pasarían a tener más relevancia en la concepción de políticas públicas, alterando sensiblemente el sentido clásico de límite y de frontera (Steiman y Machado, 2012).

El proceso de reestructuración territorial (Rückert, 2001) en curso En Brasil, es cada vez más proclive a entender la frontera a partir de las necesidades locales y menos desde la seguridad y la defensa, abriendo nuevas perspectivas de políticas públicas para las entidades subnacionales presentes en la franja de frontera. Ejemplo de ello es el Plan Plurianual (PPA) de 2000-2003 y de 2004-2007 donde la frontera comienza a destacarse como un ambiente de cooperación e integración para las políticas públicas, con muchos desafíos y dificultades en la relación.

El diálogo federativo en relación a los asuntos fronterizos ha crecido en los últimos años: el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República (GSI/PR) ha promovido estudios para el desarrollo de la Franja de Frontera a través de sus comisiones especiales (Furtado, 2012) y creó, en 2008, del Grupo de Trabajo Interfederativo (GTI) para elaborar propuestas que contemplasen la articulación de integración fronteriza con países vecinos, sobre todo con el Mercosur. Fruto de ese trabajo fue creada la Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Franja de Frontera (CDIF), en 2010, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la gestión de las políticas públicas para el desarrollo de la franja de frontera en coordinación con los gobernantes locales. También se ha involucrado la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República (SRI-PR) para coordinar la asesoría internacional federativa de la Presidencia de la República y articular los acuerdos de cooperación descentralizada propuestos, en asociación con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Además de eso, representa los intereses brasileños en la coordinación de los asuntos federativos junto al Mercosur y sus instituciones.

Estos significativos cambios en la visión y en la inclusión de los actores subnacionales son muestra de los avances en el proceso de integración y reflejan la percepción del Estado brasileño a través de sus acciones para esa región.

### **La construcción de un régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur**

---

Los lazos económico, social, político, de trabajo, de amistad y de parentesco ya estaban presentes en las regiones de frontera del Mercosur antes de su efectiva construcción, el bloque solo ofreció mayor visibilidad a esas relaciones y a los problemas que ellas

derivan (Rhi sausi y Oddone, 2012). La frontera se presenta como un ambiente propicio para la interacción de las entidades subnacionales del Mercosur y donde hay una mayor convivencia entre las población que allí viven. Por tanto, si se incorporan a las entidades subnacionales en el plan internacional, por medio de la cooperación descentralizada, podría ser considerada la principal área de la agenda de la diplomacia brasileña (Salomón, 2012). Por más que las perspectivas en relación a la cooperación internacional para el desarrollo no sean coincidentes (Milani, 2012), entendemos que la cooperación fronteriza puede promover la integración y la prosperidad entre los socios, sobre todo si son aplicados los principios de la cooperación Sur-Sur, que ya han sido incorporados en la Política de Cooperación Internacional del Mercosur (Decisión del CMC 23/14).

El Brasil, considerado una potencia regional (Nolte, 2011) o potencia emergente (Kornegay, 2012), es el único país de la región que practica mayor diversificación de su cooperación con presencia en la América Latina, África y Asia como oferente de cooperación Sur-Sur. En este sentido, ofrecemos una propuesta de construcción de un régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur: si la lógica dominante de ayuda externa para los miembros del CAD-OCDE está sustentada en la caridad, la ayuda ofrecida por los países que patrocinan una visión alternativa de la cooperación Sur-Sur está respaldada en la solidaridad y en el beneficio mutuo, apoyada en el principio de la “horizontalidad entre los socios” (Mawdsley, 2012a: 257). El acto de donar, de redistribuir y de recibir está ligado a un gesto de reciprocidad; en el modelo horizontal, la propuesta es romper con la relación de superioridad/inferioridad creada por el estigma de la cooperación internacional tradicional (Ídem).

De acuerdo con Mawdsley (2012a: 263), dado el posicionamiento que los socios del desarrollo crean en la promoción de un régimen de cooperación horizontal (Sur-Sur) y que todavía tienen diferencias institucionales, crean principios que caracterizan un régimen simbólico de actuación y práctica, tales como: a) identificación de semejanza en la exploración colonial y desventajas sufridas en el periodo postcolonial, vulnerabilidad mediante la globalización promovida por el consenso de Washington y una identificación común en relación a sus estatus de “países en desarrollo”; b) con base en la experiencia compartida, la *expertise* en relación a los abordajes sobre tecnología y desarrollo son más apropiadas para difusión entre países semejantes; c) rechazo explícito a las condiciones de jerarquía entre los estados, fuerte articulación de los principios de respeto, soberanía y no interferencia; d) insistencia de los resultados benéficos para ambos lados y oportunidades mutuas en las acciones de cooperación Sur-Sur.

En resumen, Mawdsley sugiere que la teoría de la dádiva abre una posibilidad de pensar que la cuestión de la reciprocidad es aplicada de igual a igual, en el sentido de crear una relación social basada en asociación con base en la identidad y experiencias compartidas.

Si derivamos esta propuesta a las relaciones fronterizas en el Mercosur (donde el nivel de reciprocidad de las relaciones de cooperación tiende a ser mayor) la creación de un régimen simbólico de actuación no está relacionada simplemente al acto de donar o solamente retribuir mediante condiciones, mas sí a la importancia de comprender el otro y construir una estructura colectiva (sea material o inmaterial) que sirva a ambos los lados de la frontera; sosteniendo un diálogo fronterizo, las entidades subnacionales del Mercosur acaban por crear un régimen de identidades e intereses compartidos.

De este modo, nos enfocamos en algunos principios que contribuyen a la construcción del régimen simbólico de la cooperación fronteriza en el Mercosur promovida por las entidades subnacionales:

- ▶ Identificación de la frontera como zona de cooperación y sinergia entre los países vecinos.
- ▶ Reconocimiento de la importancia cultural, costumbres y relacionamiento social de ambos los lados de la frontera.
- ▶ Escepticismo con los programas o políticas públicas que no consideren los intereses y necesidades locales, que no ofrezcan posibilidad de participación a la comunidad fronteriza o que no estimulen la descentralización de las decisiones
- ▶ Posibilidad de compartir las experiencias adquiridas o aplicar con reciprocidad las lecciones aprendidas de la cooperación.
- ▶ Participación en redes de entidades congéneres que posibiliten la agenda de cooperación en las áreas de sus responsabilidades legales y políticas.

Para integrar un espacio estratégico en sus países, las entidades subnacionales fronterizas buscan, a través de la prospección de programas de cooperación internacional para el desarrollo (en destaque para la modalidad Sur-Sur), crear una cohesión territorial para el desarrollo estratégico de sus regiones, como forma de mitigar el efecto de la posición periférica en relación a los centros decisores y de los *policy makers* de las políticas públicas de sus estados. A partir de esta perspectiva, las entidades subnacionales ven en la promoción de un régimen simbólico de actuación una manera de uniformar sus acciones de cooperación y, a través de la aplicación de esos principios, buscan influenciar los espacios institucionales del Mercosur.

## Consideraciones finales

---

Con el diseño de competencias compartidas en el campo de la política exterior de los estados y obedeciendo al aspecto jurídico interno de cada Estado, la experiencia empírica revela una interesante realidad: las iniciativas por parte de las entidades subnacionales son cada vez más frecuentes en el ámbito internacional. Los estados, provincias y municipios tienen la oportunidad de asumir un nuevo papel y nuevas responsabilidades en la creación de estrategias de inserción internacional, aumentando

la necesidad de adaptación de las políticas domésticas a la realidad internacional, “fundamentalmente porque la política externa y sus agendas de cooperación internacional para el desarrollo están cada vez más conectadas a las demás políticas públicas” (Milani, 2012: 220).

De ese modo, como instrumento facilitador del proceso de integración regional y de importante inserción política, el FCCR se presenta como facilitador del diálogo y de la cooperación entre las unidades subnacionales de los Estados Partes del Mercosur, estimulando la participación en proyectos del FOCEM, programas de cooperación y de acciones bilaterales promovidas por los Estados Partes a través de sus políticas públicas internas que configuran la región de frontera como un campo de acción gubernamental. Así, las entidades subnacionales tienen la oportunidad de construir mecanismos más sólidos de coordinación para la cooperación descentralizada y su inserción internacional puede presentar logros efectivos, como la concreción de asociaciones estratégicas para el desarrollo local, por ejemplo.

Al apuntar la necesidad de reactivación del Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza, observando el plan de acción del FCCR para los próximos años, es evidente que el tema todavía necesita más atención por parte de la comunidad académica y por los responsables políticos y formuladores de políticas públicas.

La propuesta presentada en este artículo sobre los principios que orientan la cooperación fronteriza en el Mercosur, nos lleva a concebir la frontera como un espacio-interacción en el que la cooperación entre los actores esté presente en los procesos políticos, económicos y culturales en ese territorio. Las relaciones fronterizas tienden a construir su propia dinámica, donde las ciudades, estados federados, provincias y departamentos, muchas veces desplazados de la atención central de los Estados Partes, construyen lazos de proximidad, reciprocidad, promoviendo un mayor nivel de interdependencia y produciendo acciones colectivas transfronterizas e implementando políticas públicas en asociación. Nuestro próximo paso será, en nuestras investigaciones, evidenciar esa realidad renovada de la frontera del Mercosur.

## Bibliografía

---

- ALTMANN, J. y BEIRUTTE, T. (eds.) (2011): *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*, TESEO, CAF, FLACSO, Buenos Aires.
- AYLLÓN, B. (2006): “O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas”, *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, junio, pp. 5-23.
- (2012): “Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia”, *Caderno CRH*, vol. 25, n° 65, mayo-agosto, pp. 233-249.

- BACKHEUSER, E. (1952): *Teoria das Fronteiras: curso de geopolítica geral e do Brasil*. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- BUENO, I. (2010): *Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA*, Brasília, tesis de doctorado, UNB.
- CARNEIRO FILHO, C. (2013): *Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplex fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*, tesis de doctorado, UFRGS.
- CNM (2008): Confederação Nacional dos Municípios. *Fronteiras em Debate*. I Encontro dos Municípios de Fronteira (Relatório Final), CNM, Brasília.
- (2009): Confederação Nacional dos Municípios. *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*. CNM, Brasília.
- CORNAGO, N. (2004): “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”, en T. Vigevani et al. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, EDUC; UNESP/EDUSC, São Paulo, pp. 251-282.
- DESSOTTI, F. (2009): “Cooperação Descentralizada: uma inovação nas política públicas de desenvolvimento local”, 5º Simposio IFBAE, Grenoble, Francia, pp. 1-19.
- DORFMAN, A. y CARDIN, E. (2014): “Estratégicas espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul”, *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, vol. 23, nº 2, julio-diciembre, pp. 31-44.
- DUCHACEK, I. (1990): “Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations”, en P. Soldatos y H. Michelmann (eds.), *Federalism and International Relations: the role of subnational units*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 1-33.
- FRY, E. (1993): “The US State and Foreign Economic Policy: Federalism in the ‘New Order’”, en B. Gocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, Londres, pp. 122-139.
- FURTADO, R. (2012): “As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul”, en H. Trincherro y T. Oliveira (ed.), *Fronteiras Platinas - Territórios e sociedades*, UFGD, Dourados, pp. 245-256.
- (2013): *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*, CRV, Curitiba.
- GAMBINÍ, P. (2008): “Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL”, *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 2, Belo Horizonte, pp. 1-32.
- GANSTER, P. et al. (orgs.) (1997): *Border and border regions in Europe and North America*, San Diego State University and Institute for Regional Studies of the California, San Diego.
- HARTSHORNE, R. (1936): “Suggestions on the terminology of political boundaries”, (abstract), *Annals of the Association of American Geographers*, nº 26, 1, pp. 56-57.
- HATTORI, T. (2003): “The moral politics of foreign aid”, *Review of International Studies*, vol. 29, nº 2, pp. 229-247.

- KORNEGAY, F. (2012): "South Africa and emerging powers", *South African Foreign Policy Review*, vol. 1, IDG/Africa Institute of South Africa, Pretoria, pp. 198-214.
- LYDE, L. (1915): *Some frontiers of tomorrow: an aspiration for Europe*, A e C Black, Londres.
- MACHADO, L. (1998): "Limites, Fronteiras, Redes", en T. M. Strohaecker; A. Damiani; N. O. Schaffer; N. Bauth y V. S. Dutra (orgs.), *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Puerto Alegre, pp. 41-49.
- (2005): "*Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*", Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid.
- MAUSS, M. (1974): "Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas", *Sociologia e Antropologia*, vol. 2, Edusp, São Paulo.
- MAWDSLEY, E. (2012a): "The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, nº 2, pp. 256-272.
- (2012b): *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*, Zed Books, Londres.
- MENA, S. (2012): "Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación", FLACSO, Secretaría General y CAF, San José de Costa Rica.
- MILANI, C. (2012): "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul", *Caderno CRH*, vol. 25, nº 65, mayo-agosto, Salvador, pp. 211-231.
- MILANI, C. y PINHEIRO, L. (2013): "Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública", *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, pp. 11-41.
- MILANI, C. y RIBEIRO, M. (2011): "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management", *Brazilian Administration Review. BAR*, vol. 8, nº 1, art. 2, enero-marzo, Curitiba, pp. 21-36.
- NOLTE, D. (2011): "Regional powers and regional governance", en N. Godehardt y D. Nabers (orgs.), *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Nueva York.
- OLIVEIRA, T. (2005): "Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático", en T. Oliveira (org.), *Território sem limites: estudos sobre fronteira*, Editora UFMS, Campo Grande, pp. 377-408.
- OLIVEIRA, T. y TRINCHERO, H. (2012): *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, Ed. UFGD, Dourados.
- RAFFESTIN, C. (1993): "Autour de la fonction sociale de la frontière", *Espaces et Sociétés*, pp. 70-71.
- RHI-SAUSI, J. y ODDONE, N. (2009): "Cooperación Transfronteriza en América Latina y Mercosur", *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, pp. 33-107.
- (2012): “A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul”, en H. Trincherro y T. Oliveira, T. (eds.), *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, UFGD, Dourados, pp. 227-244.
- RODRIGUES, G. (2011): “Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro”, Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo.
- ROMERO, M. (2004): “Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común)”, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, São Paulo, pp. 403-440.
- RÜCKERT, A. (2001): *Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*, tesis doctoral, USP.
- RÜCKERT, A. y LEMOS, B. (2011): “A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação”, *Revista de Geopolítica*, vol. 2, nº 2, julio-diciembre, pp. 49-64.
- SALOMÓN, M. (2012): “Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?”, *Revista Mural Internacional*, año III, nº 2, diciembre, pp. 9-15.
- (2012): “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas”, en L. Pinheiro y C. Milani (orgs.), *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Editora FGV, Río de Janeiro, pp. 269-299.
- SASSEN, S. (2004): “Local actors in global politics”, *Current Sociology*, vol. 52, nº 4, International Sociological Association, Madrid.
- SEN, A. (2000): *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo.
- SOLDATOS, P. (1990): “An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors”, en H. Michelmann, *Federalism and International Relations. The role of subnational Units*, Clarendon Press, Oxford, pp. 34-53.
- STEIMAN, R. y MACHADO, L. (2012): “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”, *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*, Ed. UFGD, Campo Grande.