

# La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay

## Paradiplomacy and Cooperative Relations in the Border Regions Between Brazil, Bolivia, and Paraguay

*Tito Carlos MACHADO DE OLIVEIRA\**

*Rainne FEITOZA DO NASCIMENTO\*\**

### RESUMEN

La intención de este estudio es examinar la paradiplomacia como objeto de cooperación fronteriza para el tratamiento de problemas y la predicción de oportunidades compartidas entre actores locales de ambos lados de la frontera. El objeto de investigación es el Proyecto MS Sin Fronteras (2010-2014), que movilizó agentes públicos y privados en la frontera entre Ponta Porá (Brasil)–Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Corumbá/Ladário (Brasil)–Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolivia). La investigación está asentada en fuentes documentales con soporte de investigación de campo mediante entrevistas. Para tal efecto se examina la actuación y los desdoblamientos de un proyecto con intenciones paradiplomáticas de desarrollo del territorio fronterizo y, sobre todo, las peculiaridades de la paradiplomacia realizadas en cada una de las regiones de frontera.

*Palabras clave:* 1. frontera, 2. paradiplomacia, 3. Proyecto MS Sin Fronteras, 4. desarrollo.

### ABSTRACT

The aim of this study is to discuss paradiplomacy as a subject of border cooperation in order to deal with issues and to anticipate shared opportunities between local actors on both sides of the border. The research subject is the MS Without Borders Project (2010-2014) that mobilized public and private actors on the border between Ponta Porá (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay) and between Corumba/Ladario (Brazil) and Puerto Quijarro/Puerto Suarez (Bolivia). This study is based on documentary sources with the support of field research interviews. The study discusses the performance and unfolding of a project with paradiplomatic intentions to develop border territory and, above all, the characteristics of paradiplomacy carried out in each of the border regions.

*Keywords:* 1. border, 2. paradiplomacy, 3. MS Without Borders Project, 4. development.

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2017.

Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2017.

\* Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil, tito.ufms@gmail.com

\*\* Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil, rainne\_1000@hotmail.com  
<http://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i60.774>

## INTRODUCCIÓN

La paradiplomacia, inclusive más que la propia diplomacia, es un arte. Un conjunto cada vez más amplio de actores sociales e instituciones se comprometen con un enmarañado sistema de cooperación internacional que trasciende y desconcierta las diversas instancias burocráticas. Estos actores entrelazan un conjunto de relaciones cotidianas que, de diversas formas y formatos, moldean intenciones e intereses personales, competencias empresariales y ofrecen oportunidades alternativas a la cooperación socioinstitucional, especialmente en las regiones fronterizas.

La cooperación internacional se ha utilizado en mayor medida para promover el desarrollo *desde abajo* a través de la participación de actores locales, aunque el actor estatal siga posicionándose como agente central en el proceso de decisión. Se puede afirmar la existencia, en el territorio fronterizo, de un conjunto de factores que permite novedosos arreglos institucionales (públicos y privados), ya sean creados, recreados u ofrecidos como posibilidades de actuación para la búsqueda de objetivos específicos, los cuales no siempre se ajustan a los designios de la nación y, casi siempre, resultan de corta duración.

En ese contexto, las fronteras, generalmente carentes de políticas públicas, construyen oportunidades de colaboración internacional mediante sus actores locales, con el incremento de acciones compartidas en ambos lados de la *regeres fine*, con la finalidad de atender anhelos, intereses, ofertas y demandas específicas. Para ello, se destaca una serie de designio, acciones y proyectos de interacciones binacionales en las regiones fronterizas propiciada por un conjunto de actores, entidades, organizaciones e instituciones, cada vez mayor, que de forma general, permiten el desarrollo de redes de circulación, redimensionan los conflictos de intermediación para nuevas atribuciones y perspectivas y, concomitantemente, acreditan a las redes de cooperación, colaboración y competición para nuevas oportunidades de creación, vitalización y redimensionamiento.

El objetivo de este texto es enfocar el tema de la paradiplomacia como un instrumento de aproximación para desarrollar económicamente una región fronteriza; específicamente en la conurbación de Ponta Porá-Pedro Juan Caballero, en la frontera del Brasil con Paraguay y la conjunción de Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suárez, en la frontera de Brasil con Bolivia.

Sin embargo, en la labor real, se buscó el (emblemático) ejemplo del Proyecto MS Sin Fronteras (2017) como objeto de constatación y apreciación crítica. La finalidad es suscitar un debate sobre el fenómeno paradiplomático con alusión al tema del desarrollo (local, si es posible) asentado en un proyecto meticulosamente construido

e implementado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas del Estado de Mato Grosso del Sur (SEBRAE/MS) en los dos frentes fronterizos mencionados. En síntesis, la propuesta es –a partir del ejemplo– reflexionar sobre cómo las acciones puntuales de la paradiplomacia, en la actualidad desarrolladas en la frontera, pueden ser pensadas o definidas como promotoras del desarrollo.

Bajo esa perspectiva, en términos metodológicos, este estudio plantea exponer un análisis cualitativo, documental, extraído de los informes internos del SEBRAE/MS y su acervo, que relatan las prácticas desarrolladas por las empresas, como también las experiencias de cooperación promovidas por los actores de la frontera de Brasil con Bolivia y Paraguay. Fue posible llegar a algunas conclusiones significativas a través de un conjunto de entrevistas no estructuradas con diversos empresarios brasileños, paraguayos, bolivianos y coordinadores del proyecto.<sup>1</sup>

Las hipótesis que conducen los estudios son: primera, ¿la paradiplomacia fue un instrumento importante de interactividad territorial en la ejecución del Proyecto MS Sin Fronteras?, ¿su trascendencia conformó diversos esfuerzos de comunicación paralelos entre los actores, así mismo que el recurso provino del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)?; segunda, ¿este proyecto fue un importante portal para la aparición de factores que posibilitaron el estímulo de la región fronteriza en el contexto del desarrollo local?

### *LA PARADIPLOMACIA COMO UN INSTRUMENTO DE ACCIÓN*

La incapacidad del Estado para alcanzar el desarrollo de forma ecuánime y sostenible, ha suscitado nuevas perspectivas de actuación externa de actores locales en busca del desarrollo y la mitigación de los desequilibrios territoriales. Entre ellos, podemos mencionar a los gobiernos subnacionales y a los diversos actores territoriales que, mediante sus actividades –aquí entendidas como paradiplomáticas–, con frecuencia han conquistado legitimidad en las relaciones internacionales.

El neologismo *paradiplomacia* aparece en la literatura general y científica en la década de 1980 como una forma de posicionar las diversas relaciones y articulaciones de complementariedad ejercidas por los gobiernos estadounidense y canadiense.

<sup>1</sup> Fueron un total de 117 entrevistas con empresarios: 78 de Brasil, 21 de Paraguay, 18 de Bolivia, es decir, menos de 5 % del total de empresas. Cabe mencionar que también fueron consultados los presidentes de la Asociación Comercial de Ponta Porã y de Corumbá, el presidente de la Cámara de Comercio de Pedro Juan Caballero y un representante del Centro Comercial de Puerto Quijarro.

Con un formato inocente de base *empírica* al establecer nuevas configuraciones de relaciones supranacionales, la paradiplomacia fue asociada a una condición *paralela* a la actuación de la tradicional diplomacia (Aguirre, 2000).

Observando las diversas investigaciones y una vasta bibliografía en torno al tema, se puede observar que el fenómeno paradiplomático se forma de manera progresiva, los actores subregionales consolidan su influencia en asuntos domésticos de relaciones con otros países. En sentido extenso, la paradiplomacia puede consistir en:

una movilización política de sus ciudadanos [...] y como una respuesta “desde el territorio” a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a “encadenarse” productivamente con nuevos esquemas y lógicas que se basan en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de mega mercados [...] Además, encuentra un impulso fundamental en los procesos de integración regional, ya que a través de sus diferentes programas cada vez más se contempla la participación de los gobiernos subnacionales (Oddone, 2016, pp. 48-69).

Es oportuno subrayar que en la mayoría de los casos la paradiplomacia tiene objetivos económicos que toman en cuenta el comercio como centro. Sin embargo, también se usa para la proyección de autoridades locales; la búsqueda de soluciones bilaterales parciales; las misiones políticas; la internacionalización de empresas locales; la promoción de dinámicas inmigratorias y flujos turísticos; el estímulo a la coparticipación de servicios; la búsqueda de mercados alternativos; la solución para problemas ambientales, entre innumerables motivaciones que alimentan el uso de la paradiplomacia como instrumento de actuación localizada. En acciones relacionadas con los derechos humanos, desarrollo local (o territorial), actitudes administrativas complementarias, y hasta contextos complejos vinculados con la seguridad ciudadana, son tratados con el enfoque paradiplomático por entes subnacionales independientemente de los estamentos superiores del Estado nación.

El fenómeno paradiplomático es analizado por Ribeiro (2009)<sup>2</sup> desde la perspectiva de tres vertientes de análisis. La paradiplomacia clásica, donde: “las regiones y las ciudades, que poseen medios para ello, pasan a actuar sobre el escenario internacional a fin de sostener las exportaciones, atraer las inversiones”. La paradiplomacia de la integración regional, dada por el crecimiento de los procesos de integración regional que llevan: “Una transferencia de soberanía a nivel regional [...] estimulándolas

<sup>2</sup> En su análisis, Ribeiro sigue la interpretación de Paquin (2004).

a la acción internacional [...] y el desarrollo de lazos transnacionales afirmando defensas de las identidades”. Y, por último, una paradiplomacia identitaria que:

buscaría el refuerzo o la construcción de la nación minoritaria en el contexto de un país con múltiples naciones, sin interés en independencia [...] muchas actividades paradiplomáticas de carácter identitario también pueden estar asociadas a cuestiones de integración o de comercio [...] o movimientos subnacionales buscando el reconocimiento de una identidad colectiva (Ribeiro, 2009, pp. 39-44).

En el sentido más amplio, Oddone (2016) analiza la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas que se complementan. Desde la *perspectiva del actor internacional*; a partir del momento en que “las unidades subnacionales se convierten en objeto de estudio como actores relevantes de la política internacional, confrontándose con el surgimiento de nuevas aproximaciones y teorías que abordan la territorialidad desde una perspectiva moderna” (Oddone, 2016). Desde la *política exterior y los procesos de toma de decisiones*; cuando 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, y un grupo creciente de actores no estatales, que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización (2016).

Desde la *perspectiva del desarrollo territorial*; cuando el territorio se constituye:

solo en un elemento de contención y delimitación de los países; [...] se constituye así una redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial [...] lo local y lo global no se excluyen mutuamente y las políticas de creación respetan los procesos de tipo *bottom up* (2016).

Desde la *perspectiva de la integración regional*; cuando el Estado nación ya no monopoliza las diversas actividades de gobierno y hay políticas públicas alojadas en diferentes escalas y niveles de decisiones, y dichas se establecen en distintos contextos de decisiones. En esta perspectiva las redes fundamentales para la “gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global” (2016). Y desde la *perspectiva de la gobernanza*; cuando “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” (Oddone, 2016, pp. 50-69).

Como el interés y las acciones están bien localizados, la paradiplomacia se inscribe de manera fundamental en la condición local; es decir, normas, conductas, prácticas, procedimientos, entre otros, que también respaldan una actuación *private conversation* en cada localidad. De esta manera, la paradiplomacia se plantea como el resultado de la condición regional causada por la articulación entre actores e instituciones regionales, pero con más intensidad en regiones fronterizas.

Duchacek (2001) confirma otros tres tipos de paradiplomacia. Una *paradiplomacia global*, cuyas acciones son derivadas de las unidades subnacionales de manera directa con otros gobiernos centrales, centros culturales, instituciones culturales y financieras. La *paradiplomacia transregional*, reconocida como relaciones o negociaciones entre regiones no centrales y sin proximidad física; y la *paradiplomacia regional fronteriza*, que involucra ciudades fronterizas a través de contactos formales e informales que incluyen gobiernos locales, organizaciones públicas, empresas privadas y ciudadanos que sustentan iniciativas creativas para solucionar problemas comunes.

Las condiciones de proximidad geográfica con alta densidad de población resultan factores determinantes perfectos para que las unidades subnacionales fronterizas tengan elementos para compartir intereses, necesidades y fortalezcan diversos signos de cooperación paradiplomáticas. Son verdaderos *locus* privilegiados para la comunicación e inserción internacional de los gobiernos subnacionales (Soldatos, 1990).

La paradiplomacia no se resume en alianzas entre el sector público, por el contrario, comúnmente también construyen acuerdos que confunden intereses públicos y privados. En esos términos, las posibilidades de articulación entre empresas, gobiernos y demás segmentos, dentro de la modalidad de cooperación internacional, revelan nuevas estrategias de actuación posible en que la paradiplomacia se presenta oportuna para el desarrollo de la localidad; tiene distintas finalidades y adquiere características peculiares según las motivaciones de las regiones donde se practica y su carácter dinámico le concede una variedad de temas que difícilmente conseguirían recibir un espacio en la política externa de sus Estados. Por ese motivo, se convierte en una herramienta oportuna en la elaboración de políticas para el desarrollo de las regiones de frontera con base en la cooperación desapegada de los rígidos patrones establecidos por la diplomacia tradicional (Duchacek, 2001).

Como en el caso específico de este estudio, el proceso se instaura a partir de una empresa paraestatal: *Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresa* (SEBRAE), sección del Mato Grosso do Sul, que articuló y recibió una ayuda de fondo perdido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para elevar los niveles de competitividad de las empresas en dos regiones de frontera: de Brasil con Bolivia y de Brasil con Paraguay.

Esta acción se caracteriza como una forma de actuación más flexible del Estado en el territorio, permitiendo y estimulando mayor desenvolvura de las unidades subnacionales con relación a la dinámica territorial. Sin embargo, la ejecución de este proyecto en la región de frontera sólo fue posible mediante la actuación de una serie de actores locales, tanto del lado brasileño como paraguayo y boliviano, en especial una habitual articulación de los gobiernos locales para promover acciones conjuntas y solucionar problemas de naturaleza doméstica.

En este sentido hay evidentes formas de actuación descentralizada en amplios sentidos y desempeños: una acción de una empresa paraestatal subregional –no reconocida con competencia para llevar a cabo acciones en el derecho internacional– que se articuló con un organismo financiero internacional para desarrollar un proyecto de apoyo a la pequeña empresa en una región fronteriza, alejada de los patrones diplomáticos tradicionales. Así, ejecuta el proyecto compartiendo acciones y ampliando prácticas de cooperación con actores subregionales de ambos lados de la frontera, dentro de la visible perspectiva de interacción regional. El SEBRAE, de esta forma, consolida una acción paralela al protagonismo habitual (en general, con base en los conceptos de defensa y seguridad) del Estado nación en la frontera.

### *LAS FRONTERAS EN CUESTIÓN*

La paradiplomacia se debe entender como una de las innumerables herramientas disponibles para los actores locales, cuya finalidad es promover el entrelazamiento y el desarrollo en la región fronteriza y que está en la agenda de aquellos territorios. Sus resultados, aunque diversos, han sido satisfactorios, o bien, poco divulgados.

Por otro lado, una de las principales características de la paradiplomacia es su estilo volátil en lo que se refiere a sus objetivos –difícilmente se extiende sobre ésta un *guía* de conductas y concepciones–, pero con mayor intensidad incluso en el ambiente fronterizo.

En el mismo sentido, sobre las fronteras incide un comportamiento transversal, versátil, poroso, con deslizamientos, cuya relación con el *otro* es tanto de alteridad como de recepción, de todas formas, se trata de un territorio singular donde el funcionamiento del espacio geográfico está cargado de ambigüedades e imprecisiones.

Las fronteras, a su vez, así como la paradiplomacia, son inconstantes y sufren incongruentes mutaciones. Quizá por ello el territorio fronterizo y la paradiplomacia poseen capilaridades intrínsecas e *designs* apropiados para establecer prácticas y experiencias que son evidenciadas con minuciosa evaluación *ex-post*.

En términos generales, es posible observar en las fronteras la existencia de tres condiciones que, a diferencia de otros lugares, subsumen al territorio e interfieren en la dinámica de las relaciones sectoriales.

El primero es la sobreposición de un *orden mundial* que dicta la velocidad y el *quantum* de los flujos globales de los capitales sobre estas fronteras. Siendo las fronteras los puntos nodales de materialización de esos flujos, la agilidad (o lentitud) impuesta lleva, inopinadamente, a ascender o recrudecer la vida económica del lugar; con el poder de generar nuevas y saludables prácticas cotidianas, innovadoras y destacadas funciones regionales, como originales y peligrosos riesgos capaces de manchar el territorio fronterizo. La aposición que deriva de los flujos mercantiles de este orden, se produce siempre mediante la combinación de legislaciones previamente acordadas, lo que en otros términos desestimula el intercambio paradiplomático.

A partir del siglo XXI, especialmente después de los hechos del 11 de septiembre en Estados Unidos, hubo un recrudecimiento del discurso de la globalización económica por un *mundo sin fronteras*. Este acontecimiento afecta inadvertidamente a las fronteras: si antes había una perspectiva de dinamización de todos los territorios con mayor contacto (un tipo de *debordering*), ahora hay un manifiesto de selectividad con delimitaciones programadas, con la elección de determinadas fronteras como puntos-ejes por donde es posible convergir un *tránsito con monitoreo* hacia un flujo seguro de mercancías. Esta condición ha prestigiado determinadas delimitaciones, como Uruguiana (Br)-Paso de los Libres (Ar) y Corumbá (Br)-Puerto Quijarro (Bo), y ha debilitado otras ciudades fronterizas. Una especie de *rebordering* (cierre) se ha fortalecido y repetido hacia otros territorios fronterizos.

Por otro lado, las fronteras brasileras están sobre la égida de la condición de ser latinoamericanas. Es decir, hay sobre ellas una *conformación latinoamericana* de consistencia más bien compleja, cuyo enfoque conduce necesariamente a la determinación de poseer multiculturalidad, trastornos éticos, contradicciones geopolíticas e intereses nacionales divergentes, suscitando simultáneamente cohesión y conflictos, desigualdad e inseguridad, instrumentos que constituyen la dimensión sociocultural y política del territorio.

Tal conformación impacta de manera decisiva en todos los hechos y actos que ocurren en las fronteras: cuanto más habitadas, más fuertes serán sus expresiones. Los patrones que las reglamentan son los axiomas dados por la afluencia de culturas, conflictos, procesos y pactos que respaldan su posición geográfica. Ponta Porá con Pedro Juan Caballero reflejan sintomáticamente hasta hoy, los estragos de la guerra



de Paraguay (escenario de su finalización), así como su situación de ser un gran productor de *cannabis sativa*; de la misma forma, la frontera de Corumbá con Puerto Suárez y Puerto Quijarro responde por la ocurrencia de Bolivia de ser un Estado plurinacional, y también de que esa nación sea la tercera mayor productora de cocaína del planeta. En el ámbito de estas sensibles relaciones donde se alargan los horizontes diplomáticos, la paradiplomacia encuentra suelo fértil para consolidar acciones de complementariedad.

Y, por último, un *proceso de fronterización* convergente –posicionado por las dimensiones territorial y productiva de la frontera–. Se trata de un procedimiento continuo de interacción social e intercambio económico, cooperación, inclusión y exclusión. Ocurre a manera de *frontera como institución* (Newman, 2006), o cuando se camina en la destrucción de la condición *alienada* de acuerdo con las categorías de Martínez (1994), o cuando sale de la posición de *distante* o *protocolar* hacia la posición de *vibrante* conforme conforme las categorías propuestas por Machado (2015).

Así, este término posee semejanzas con la transfronterización que mencionan Rückert, Campos, Supertie Porto (2014, p. 102), entendidas “como diferenciaciones territoriales emergentes [...] mutables, móviles y fluidas que pasan por constantes procesos de apertura/cierre (*debordering/rebordering*)”. Pero se relaciona con la definición de que:

Fronterización designa los procesos históricos a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales. Este concepto pretende enfatizar que, desde el punto de vista socio-cultural, la frontera nunca es un dato fijo, sino un objeto inacabado e inestable” (Grimson, 2003, p. 17).

Ese proceso contiene un conjunto de ventajas que le otorga a la frontera una condición especial que, inclusive, sobrepone con extraordinaria diferencia en relación con los otros ambientes no fronterizos. Éste es un proceso de fronterización que se consolida en la frontera (conurbada o semiconurbada) que ostentará siempre uno de los lados como *agente dinámico*, propulsor del desarrollo, mientras el otro lado siempre se posiciona como *agente consorciado*.

Por más que haya una crisis que abarque a las dos naciones de las ciudades fronterizas, así como por más que el crecimiento quede planteado en las naciones de manera simultánea, las asimetrías y el proceso de fronterización del lugar siempre crearán un lado de la frontera más dinámico que el otro. Esos lados se alternan en

consonancia con los estremecimientos provocados por diversos motivos, pero, especialmente, por la *lógica coyuntural*.<sup>3</sup>

Sobre las peculiaridades presentadas por los territorios fronterizos, la paradiplomacia se convierte en el recurso viable para tratar problemas, impulsar capacidades y negociar conflictos, en una perspectiva de rendimiento en un espacio de paisaje confluyente con su condición.<sup>4</sup>

El desarrollo local es incapaz de ser promovido sólo por un agente y, tratándose de fronteras —especialmente aquellas conurbadas—, es imprescindible la comunicación entre los actores territoriales a través de la cultura, lengua, leyes, comportamientos desiguales, en el sentido de compartir aspiraciones y acciones que impulsen el desarrollo de la localidad. En esa perspectiva, la paradiplomacia se presenta como una herramienta al servicio de la cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad de que exista un núcleo de actores locales representados por ambos lados de la frontera, usando el poder por intermedio del consenso mutuo para la sensibilización y conversión de los esfuerzos en acciones que atiendan a las demandas locales.

En las regiones de frontera, la paradiplomacia suele ser utilizada para atender objetivos típicos de una región cargada de contradicciones, generalmente marcada por la insuficiencia o ineficacia de políticas públicas.

Entretanto, el hecho de que existan relaciones paradiplomáticas en la frontera, en mayor o menor medida, no significa, necesariamente, que éstas tengan en consideración el desarrollo propiamente dicho;<sup>5</sup> pueden ser simplemente un instrumento

<sup>3</sup>Mientras la coyuntura eventualmente interfiere en el cotidiano no-fronterizo, en la frontera su impacto es inmediato; confirma Pébayle (1994) que esta *lógica coyuntural* (cambio, acuerdos bilaterales, crisis política, etcétera) es lo que hace posible el verdadero dinamismo de la región fronteriza. La coyuntura se plantea de esta forma como elemento indispensable para caracterizar y aprender el proceso de fronterización, la conformación latinoamericana y los impactos de orden mundial.

<sup>4</sup>“Las características locales de la frontera se convierten en el aspecto dominante del paisaje cultural local. El paisaje de frontera es una parte del paradigma paisaje-territorialidad. En realidad, el concepto de paisaje surge de lo *observado*” (Sanguin, 2015, p. 390).

<sup>5</sup>“Actualmente, la paradiplomacia transfronteriza regional se manifiesta por varios contactos de cooperación de emigrantes e inmigrantes en la línea de frontera; el movimiento legal de bienes manufacturados; prevención del contrabando; las transferencias de bienes robados, tráfico de drogas y compras excesivas por la frontera [...]; la gestión de los recursos hídricos; problemas de contaminación [...] transferencias de energía (gas y energía hidroeléctrica entre Quebec, Nueva York, y los estados de Nueva Inglaterra); Defensa Civil; desagüe; prevención de desastres naturales como los incendios en florestas localizadas en la frontera o ciudades gemelas, e inundaciones;

para intensificar las *externalidades de proximidad* (Torre, 2003), o establecer parámetros asociativos de convivencia.

A modo de ejemplo –y no de comparación con el tema de este artículo– los acuerdos paradipломáticos entre instituciones subnacionales, que no tienen relación directa con una propuesta de desarrollo, se aplicaron con algún éxito en las fronteras estudiadas, como por ejemplo: Acuerdo Frontera Limpia;<sup>6</sup> Proyecto Revitalización de la Línea Internacional;<sup>7</sup> Programa de Preservación de las Aguas Internacionales del Río Apa;<sup>8</sup> además de acuerdos de cooperación entre las instituciones de hacienda (para la agilidad aduanera) y pactos establecidos entre las fuerzas de seguridad y defensa para compartir información y acciones programadas, entre otras.<sup>9</sup>

Aún existen muchos obstáculos que desafían el avance de las prácticas paradipломáticas: falta de fomento de los gobiernos centrales para impulsarlas, falta de personal calificado y planificación estratégica que sobreviva a las alternancias del gobierno; el bajo nivel de autonomía de los gobiernos locales y regionales, e incluso la dificultad de institucionalización efectiva de las prácticas. La ausencia de una estructura política especializada con gestores capacitados para este fin también se refleja en la carencia de una política que perdure ante las alternancias de gobierno y actitudes, además de la escasez de informaciones sobre las experiencias paradipломáticas practicadas en la frontera, y que podrían ser compartidas; también hay,

bienes manufacturados y/o empresas ecológicas tal como se configura la estructura cooperativa transfronteriza [...] Todos esos acuerdos formales e informales son claramente resultantes de un nuevo y creciente reflejo de la permeabilidad de las fronteras de las soberanías nacionales” Duchacek (2001, p. 20).

<sup>6</sup>Entre la Alcaldía de Corumbá y la Alcaldía de Puerto Quijarro, que tenía previsto promover una cooperación para la limpieza urbana en ambas ciudades como forma de promover un combate más incisivo al mosquito del dengue; de manera consecuente, otro proyecto de poco éxito fue el combate a la leishmaniosis y a la rabia canina.

<sup>7</sup>Proyecto de la Intendencia de Ponta Porã con la Intendencia de Pedro J. Caballero, financiado por la Unión Europea, que hizo posible una nueva arquitectura para abrigar vendedores ambulantes y casilleros en la línea que divide las dos ciudades.

<sup>8</sup>Proyecto firmado entre la Gobernación del Departamento de Amambay y la Intendencia de Ponta Porã, también financiado por la Unión Europea, que tuvo en cuenta crear mecanismos de preservación y crear formas alternativas de utilización de sus potencialidades para la población ribereña (Machado, 2012).

<sup>9</sup>Cabe aún recordar las acciones selladas por el HABITAT (Organismo de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos) en Ponta Porã para auxiliar en la creación del Plan Director Participativo con Consulta Urbana y un plan de acción con diversos desdoblamientos incluyendo a Pedro Juan Caballero.

todavía, recelos con posibles ilegalidades por parte de los agentes locales, dificultando un acompañamiento, monitoreo y análisis más crítico de los resultados alcanzados por esas iniciativas.

El propio histórico de rivalidades naturales y prejuicios entre las sociedades de cada lado de la frontera tienden a comprometer una *cooperación entre instituciones* a largo plazo, o sea, los intentos paradiplomáticos, en general, tienen *corto alcance*, dimensiones restrictas y aplicabilidad condicionada.<sup>10</sup> Aunque ambos lados disfruten del proceso de fronterización –lo que permite que un lado tenga natural interés en la mejora de las condiciones socioeconómicas del otro, lo que favorecería, *mutatis mutandis*, envolver, por su parte, en los avances del otro– el involucramiento de actores (e instituciones) de *un* lado en acciones; en el *otro* lado es casi siempre observado con desconfianza, recelo y dudas por ambos, pero aún así se realiza.

#### *EL DESARROLLO (LOCAL) Y LAS PERSPECTIVAS DE ACTUACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN LA REGIÓN FRONTERIZA*

Las fronteras brasileñas, hasta la mitad de la década de 1980, eran marcadas por el trinomio *seguridad-soberanía-desarrollo* (en ese orden) donde: la seguridad estaba inscrita, prácticamente, a la condición de *defensa* o de militarización; la soberanía estaba bajo el escudo de la doctrina de la *intocabilidad* del territorio; y el desarrollo, como último elemento, sólo estaba permitido en la condición *top down*.

Bajo esa condición, las regiones fronterizas estaban sometidas a un cierto distanciamiento intencional del resto de la nación. Los proyectos nacionales de desarrollo, aunque se destinaban a las regiones fronterizas, había un atraso tácito y deliberado en la expansión de la infraestructura y de la comunicación, y cualquier *articulación local* era vigilada y controlada.<sup>11</sup> No sólo las instituciones, sino también los actores se veían impotentes y se cuidaban de cualquier posibilidad de aproximación explícita con el país vecino. En estas condiciones, se abrían espacios para la formación de grupos (o unidades) de control con motivos dudosos; pero también se abrían posibilidades pertinentes de arreglos creativos y subversivos de aproximación.

<sup>10</sup> Las cooperaciones paradiplomáticas, en general, ocurren mediante un tema específico, puntual en condiciones extremadamente pragmáticas y, sólo así, se ha mostrado un instrumento eficaz.

<sup>11</sup> Cuenta un antiguo intendente de Ponta Porá que “hasta para asfaltar una calle yo tenía que informar al coronel de guardia” (la responsabilidad de dicha afirmación corresponde a los autores) (Anónimo, comunicación personal, marzo de 2011).

Con base en los presupuestos del tiempo social de Bourdieu (2001; 2005), se localizaban, por decirlo así, las fronteras en un tiempo histórico diferente al resto del Estado nación. Tan sólo a partir de la década de 1980, más precisamente a finales (con la nueva Constitución de 1988), se inicia un proceso –aún en curso– de ruptura de los conceptos a los elementos atribuidos,<sup>12</sup> mientras un nuevo reposicionamiento, que cambia de lugar al desarrollo,<sup>13</sup> se edifica.

Sobrepuesto a lo dicho, el mundo cambia y Brasil también. El aumento de los flujos internacionales establece un nuevo ritmo a las economías periféricas; la derroca de la tradicional y resistente trinchera inflacionaria, el inicio de la internacionalización de la economía brasilera, entre otros elementos, pasaron a corroborar el cambio con nuevos conceptos y nuevas actitudes en relación con la condición fronteriza y al desarrollo.

Si la frontera es, en adelante, recolocada bajo la lógica de un nuevo paradigma de la circulación global, ya que por medio de ésta se materializan los flujos pese a su relación con el desarrollo, los cuestionamientos teóricos se moverán en dirección a un nuevo concepto de gestión y de poder con capacidad de decisión sobre las acciones realizables, justamente porque la crisis del modelo centralizador se desarrolla en la medida que se inicia una presión por autonomía, con base en una redistribución del poder por parte de los actores locales, y la actuación de esos actores da alternativas que se alejan del aparato regulador tradicional.

Ese proceso de cambios traspasa no sólo la redefinición del papel del Estado y sus instancias gubernamentales o subnacionales con la adquisición de nuevas responsabilidades, también implica la amplificación del *espacio geográfico* en la perspectiva de la totalidad social, en el territorio como vector del desarrollo de “un conjunto de actores (empresarios, instituciones públicas, sindicatos, asociaciones privadas confines diversos) con capacidad de decisión, que se identifican con ese espacio y son capaces de tomar decisiones y enfocar proyecto de futuro” (Boisier, 2001, p. 39).

En esta perspectiva se abrieron espacios para la consecución de teorías y el desarrollo local. Éste, según la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2002),

<sup>12</sup> La seguridad ha sido definitivamente separada del concepto de defensa; la soberanía abandona lo intocable y se acerca más a *voluntad general* (de Rousseau) y el desarrollo se confirma como posibilidad *desde abajo*.

<sup>13</sup> Es casi un consenso (excepto para los medios de comunicación populista) que el desarrollo es lo que verdaderamente garantiza la mayor seguridad y defensa del territorio. Hipotéticamente al trinomio anterior, la seguridad se cambia de lugar con el desarrollo; hoy se afirmaría: *desarrollo-soberanía-seguridad*, donde la palabra siguiente se subsume a la anterior.

se establece de forma compartida y participativa con capacidad de pactos, nexos contractuales entre instituciones y actores sociales para, así, impulsar iniciativas locales con visibilidad y perspectivas de continuidad. De esta forma:

En términos generales, el desarrollo local implica la concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones [...] El fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional (Gallicchio y Camejo, 2005, p. 40).

Como se observa, el término en vigencia presupone dos palabras: el consenso y el poder (Boisier, 1999). Es decir, la articulación de actores locales con competencia y capacidad de decisión para crear nuevas instituciones y planos con énfasis en la promoción del capital humano. Por tanto, se plantea la necesidad de una coordinación entre la política nacional de desarrollo y la política local, además de que haya congruencia entre ambas para alcanzar el consenso y el poder.

Sin embargo, los cambios implican una serie de readecuaciones que, a veces, se confrontan con resistencias, justamente porque es necesario un redimensionamiento del papel que desempeñarán los actores locales; y la reversión de una cultura de dependencia externa puede implicar un largo período de adaptación y asimilación de una estructura más autónoma.

Esa resistencia se puede observar en la región de la frontera de Brasil con Bolivia y de Brasil con Paraguay. Las fronteras, como ya se señaló antes, además de distantes de los proyectos nacionales estaban bajo el signo de (una especie de) *apart-nation*. Es decir, las aproximaciones eran mal vistas, vigiladas, patrulladas y –en ocasiones– golpeadas. Los fronterizos de aquellas localidades tuvieron, entonces, que reaprender, o mejor dicho: empezaron a exponer una decodificación compleja de un conjunto de formas creativas de aproximación que van de acciones simples, como la doble ciudadanía, la utilización colectiva de servicios y la contratación ilegal de trabajo hasta las sofisticadas combinaciones de repase de energía, la receptación de mercancías, etcétera.

Cuando esas debilidades están presentes en la región, las iniciativas locales con características paradiplomáticas pueden abrir nuevos caminos y posibilidades de actuación que pueden ser aprovechadas y amplificadas.

### *EL PROYECTO MS SIN FRONTERAS: UN CASO*

La iniciativa de la Integración Competitiva de Micro y Pequeñas Empresas en Ambiente de Frontera (Bolivia, Brasil y Paraguay), MS Sin Fronteras (2010-2014), bajo la coordinación del SEBRAE,<sup>14</sup> implicó agentes públicos y privados nacionales y extranjeros. El objetivo central del MS Sin fronteras fue fomentar la competitividad de las PyME (Pequeñas y Medianas Empresas) localizadas en los territorios fronterizos con la finalidad de fortalecer la cadena productiva de determinados sectores que sean definidos ante un proceso de diagnóstico técnico de la realidad local. Tuvo como elemento clave impulsar la cooperación en ambos lados de la frontera y, como punto de partida, la praxis de aproximación y convivencia entre las ciudades de Ponta Porá<sup>15</sup> con Pedro Juan Caballero<sup>16</sup> en la frontera Brasil-Paraguay; y Corumbá,<sup>17</sup> Ladário<sup>18</sup> con Puerto Quijarro,<sup>19</sup> Puerto Suárez<sup>20</sup> en la frontera Brasil-Bolivia.

Para la planificación y ejecución, el equipo estuvo formado por medio de un Consejo Director –compuesto por los representantes del SEBRAE-MS, SEBRAE Nacional, gobiernos del estado de Mato Grosso do Sul, Provincia de German Busch (Bolivia), Departamento de Amambay (Paraguay) y por un representante de cada uno de los Comités Gestores Locales–. Como responsable principal del proyecto se le delegó al consejo la función de definir la orientación estratégica, aprobar el plan anual, el balance, el presupuesto e, incluso, el monitoreo y evaluación de los resultados de las acciones previstas.

<sup>14</sup> SEBRAE (Servicio de Apoyo a las Pequeñas Empresas) es una entidad que tiene la misión de promover la competencia y el desarrollo sostenible de los pequeños negocios y fomentar el *emprendedorismo* para fortalecer la economía nacional.

<sup>15</sup> Ciudad a 330 km de Campo Grande (capital de Mato Grosso do Sul) con 77 mil habitantes, pauta en el comercio y en la agroindustria.

<sup>16</sup> Capital del Departamento de Amambay, a 500 km de Asunción, con aproximadamente 100 mil habitantes, pauta en el comercio de reexportación, fronterizo, la agroindustria, enseñanza universitaria, la no universitaria y, más recientemente, en las posibilidades de implantación de *maquilas*.

<sup>17</sup> Ciudad a 420 km de Campo Grande, con aproximadamente 100 mil habitantes, pauta en el comercio de *export-import*, fronterizo, la explotación pecuaria y minera.

<sup>18</sup> Ciudad con aproximadamente 20 mil habitantes, conurbada con Corumbá.

<sup>19</sup> Posiblemente, la ciudad fronteriza más dinámica de Bolivia, pertenece a la Provincia de Germán Busch en el Departamento de Santa Cruz, con aproximadamente 25 mil habitantes. Está a 560 km de Santa Cruz de la Sierra, con la economía pauta en el comercio *export-import* y fronterizo. Localizado a 3 km de Corumbá.

<sup>20</sup> Capital de la Provincia Germán Busch, con 25 mil habitantes, al margen de la laguna Cáceres y a 11 km de la frontera.

Mediante la Unidad de Gestión del Programa (o simplemente UGP), compuesta por el equipo de profesionales seleccionados por el SEBRAE, se pusieron en marcha los planes de las actividades previstas. La UGP también estuvo a cargo de facilitar el intercambio entre los territorios e incluso supervisar el trabajo de las Unidades Ejecutoras Locales (UEL). Por lo tanto, la UGP era la intermediaria que se reportaba con la directiva del programa mediante la presentación de informes sobre las actividades desempeñadas por las UEL. Estas últimas, a su vez, fueron compuestas por representantes públicos y privados de cada Estado, los cuales, además de apoyar a las UGP, tenían la responsabilidad de la ejecución de las actividades dentro de su área de actuación. De forma integrada, estos equipos trabajaron de acuerdo con cinco objetivos establecidos por el proyecto, conforme documento del SEBRAE (s. f., p. 5):

- 1) Formación de redes y desarrollo de capacidades. Realización del levantamiento cartográfico de la región para comprender la dinámica de la realidad local por medio de la aplicación de un diagnóstico. En vista de la obtención de informaciones; creación de redes de cooperación, además del proceso de sensibilización de los actores.
- 2) Acceso a servicios de desarrollo empresarial. Ordenamiento de los servicios empresariales conforme a los dos lados de la frontera tras la selección de cadenas productivas atendidas por el programa y con la inclusión de sectores con mayores fragilidades mediante cursos de profesionalización y capacitación.
- 3) Fomento al desarrollo de proyectos empresariales sostenibles e innovadores. Incorporación de innovaciones en las empresas de los sectores productivos con prioridad y consolidación de las cadenas de valor.
- 4) Desarrollo de bienes públicos. Mejora de las condiciones para el desarrollo de las actividades productivas en los territorios seleccionados con el fin de promover iniciativas específicas que contribuyan con el desarrollo de ventajas competitivas.
- 5) Monitoreo, lecciones aprendidas y difusión de los resultados. Registro, evaluación, difusión y desarrollo del método para replicar/expandir la experiencia.

Se destinó, a lo largo de cuatro años (2011-2014) de ejecución efectiva del proyecto, un total de 2 800 000 dólares que alcanzaron a 2 578 empresas, de las cuales 2 007 corresponden al lado brasileño, 292 al boliviano y 280 empresas al paraguayo. Considerando el volumen de recursos aplicados, se trata de un dispendio relativamente bajo dado el número de empresas contempladas y los resultados *cuantitativos* obtenidos en el trayecto de su ejecución (poco más de 1 100 dólares por empresa);



pero no se tienen aún los resultados *cualitativos* finales sobre el monitoreo, los desdoblamientos técnicos y estudios complementarios realizados por el SEBRAE para determinar conclusiones más consistentes.

Otro punto relevante del proyecto también se aprecia en la constitución de *redes de comunicación* entre actores de los diferentes territorios como elemento fundamental en relación con el propósito de estar un paso adelante en el desarrollo de aquellos territorios.

Cabe también indagar: ¿el Proyecto MS Sin Fronteras es un ejemplo de paradiplomacia para el desarrollo local? O más aún: ¿este proyecto atiende al conjunto de factores que responden a las necesidades de interacción fronteriza de aquel territorio? Las respuestas para estas cuestiones se construyeron sobre una estructura teórica relacionada con los informes producidos por el SEBRAE/MS y algunas pocas, pero esclarecedoras, entrevistas con actores involucrados en el lado brasileño, paraguayo y boliviano.

No hay duda, tanto de forma amplia como estricta, que el proyecto se desdobra en un diseño de cooperación paradiplomático. Entonces, se puede decir que existió una iniciativa osada que presentó pasos formidables hacia la consecución de una cooperación horizontal. Sin embargo, resta examinar si la acción observada en el conjunto de las actuaciones del MS Sin Fronteras resulta oportuna para destacarla como una actividad compatible con el desarrollo local.

Así, se deben considerar algunos puntos para aclarar la identificación de las formas de desarrollo local: primero, el Proyecto MS Sin Fronteras en ningún documento sustentó o direccionó sus acciones en el sentido asociativo, aunque no se exceptúan posibilidades de acciones cooperativas y colaborativas entre las empresas; segundo, en ninguna parte se sugirió o calificó que su objetivo final era el desarrollo local, por lo tanto, esta asociación es una situación relacional dada por las investigaciones expuestas en este texto, considerando las premisas y expectativas verificadas en el trabajo de campo.

En la misma perspectiva, el MS Sin Fronteras no trabajó en el sentido de alejar a las empresas, entidades e instituciones, más bien al contrario. Aunque exista la competencia empresarial, como tema central y como principio –factor inherente a los propósitos del SEBRAE–<sup>21</sup> sus pretensiones estuvieron cargadas de actos que extendieron las posibilidades de crear sinergias territoriales en el sentido de preparar a los

<sup>21</sup> El SEBRAE, en un principio, no trabajó los conceptos de cooperación y competencia como antagonicos, aunque haya dejado explícita la preferencia por las condiciones de competencia.

actores locales para tener la capacidad técnica y formular proyectos y programas. Permitiendo, como efecto, que la economía local pudiera reducir su dependencia a las acciones eminentemente externas, sin desanimar la aproximación de aquel territorio a otros mercados.<sup>22</sup>

Una de sus características, según la teoría que domina y consolida la posibilidad de visualizar al desarrollo local, suficientemente cristalizado por sus teóricos, está en la capacidad de inscribirse dentro de un contorno con característica “participativa, concertadora, ascendiente y multidisciplinar, la que será multiactiva y ecológica capaz de establecer nexos contractuales entre los actores sociales y las instituciones que las representan y las apoyan” (de Cárdenas y Cárdenas, 2005, p. 18). A grosso modo, es posible identificar cuatro formas de operar el territorio hacia el desarrollo local: un diagnóstico alcanzado mediante la participación compartida; una institucionalidad local con espíritu asociativo y capacidad coordinadora de los medios; la participación de entidades que tengan compromisos evidentes con los principios democráticos, con la distribución de ingresos y la integración social y cultural; y un solidario proceso de interrelación e interacción asociativo (de Cárdenas y Cárdenas, 2005).

Una cooperación técnica tiene limitaciones y puede no tener pretensiones de generar el desarrollo local propiamente dicho; esta experiencia implementada por el SEBRAE de Mato Grosso do Sul, aún con una clara intención de promover el fomento al desarrollo del espacio fronterizo, no se propone conducir el proyecto en el sentido propuesto por las teorías del *desarrollo local*, cuyas iniciativas si son bien administradas, son fruto de movilizaciones y, aunque son pequeñas, funcionan como proyecto piloto/núcleo con la implicación de actores locales desde su inicio.

Como se ha visto, en el Proyecto MS Sin Fronteras la participación de los actores locales estuvo incisivamente más relacionada con las *acciones de ejecución* (consúltese el objetivo 5 del proyecto), ya que el *conocimiento* fue fruto de la praxis de consultoría examinada por empresas contratadas por el SEBRAE, sustancialmente especializadas en la noción técnica poco asociativa.<sup>23</sup> Este modo de conducción no constituye un problema cuando se trata de una cooperación técnica; en realidad, las empresas han cumplido el objetivo propuesto de forma plena. Sin embargo, tratándose del desarrollo local, la

<sup>22</sup> Una forma cualquiera de distanciar (pero no cortar) la dependencia de las tramas armadas por redes *subordinadas tuteladas* por actores externos. Esto se trabajó con base en los tipos de redes definidas por Inojosa (1999).

<sup>23</sup> Conforme se observa en los informes del proyecto, las empresas contratadas para esta finalidad no tenían alcance, ni mucho menos experiencia para calificarlas en acciones de cooperación u otro tipo de asociacionismo.

situación no es análoga, donde hay participación imperativa de todas las partes desde la concepción, elaboración, ejecución y evaluación de los resultados en el sentido de generar conocimiento (en *strictu y lato sensu*) lo más colectivamente posible.

Otro segmento importante que distingue el proyecto mencionado del desarrollo local es la forma estructural de operación. Como se observa, en el Proyecto MS Sin Fronteras, a excepción del diagnóstico, todos los demás puntos están distantes a los diseños proporcionados por la orientación del desarrollo local.

Entretanto, ¿el proyecto expuesto es capaz de generar desarrollo, incluso local? Sin lugar a dudas, sí. Como se ha mencionado, este proyecto desarrollado por el SEBRAE/MS va un poco en dirección a un formato de desarrollo en el campo teórico del desarrollo local; al mismo tiempo, el volumen de relaciones implementadas a lo largo de su ejecución está muy distante de constituirse un fracaso territorial.<sup>24</sup> El proyecto ejecutado no puede ser rechazado ni descartado como un instrumento de desarrollo económico.

Las entrevistas realizadas a los actores clave dan señales evidentes de una aceptación por parte de la comunidad involucrada en las acciones del proyecto. Los datos recogidos hasta el momento aún no son suficientes para responder positiva o negativamente a la consolidación eficaz de los objetivos trazados, pero es posible afirmar que tal iniciativa tiene instrumentos consistentes para producir conocimiento tácito e instituir relaciones de confianza entre actores, subsidiar la consecución de un desarrollo para el territorio involucrado, romper resistencias institucionales y suscitar una aproximación oportuna a los actores económicos y políticos –para alcanzar en un futuro una articulación que promueva un desarrollo local en el sentido estricto del término–.

En síntesis, el proyecto estuvo enfocado en el fomento de ideas –no totalmente innovadoras, incluso a veces conservadoras– que tuvieran una aplicabilidad en los resultados con efectos amplios, es decir, más allá del beneficio que contemplaran sólo a los involucrados en una cadena productiva específica, dentro del alcance de las ciudades fronterizas de los tres países. En ese sentido, los resultados tendrían que abarcar las ciudades de los dos lados, dando prioridad, en general, a la valoración intrínseca de los actores y de sus poderes en la cooperación transfronteriza alcanzando, en efecto, el objetivo mayor del proyecto: el *desarrollo integrado de la región de frontera*.

<sup>24</sup> Considerando aquí los factores territoriales y no los elementos de análisis (objetivos e intereses) trazados por el SEBRAE/MS, por éstos, el MS Sin Fronteras sí obtuvo mucho éxito.

El Proyecto MS Sin Fronteras se presentó como una iniciativa que llama la atención tanto por su capacidad de tornar acciones horizontales hasta cierta medida,<sup>25</sup> como en la capacidad de movilizar actores en una proporción muy aceptable en las fronteras seleccionadas. Más aún, permite ser evaluado por su característica inédita de posicionar (mejor dicho, repositonar) recursos (humanos, sobre todo) ante las necesidades regionales para convergencias de resultados empresariales efectivos.

Ante los datos obtenidos (mediante entrevistas aleatorias), se observa que este proyecto asentó las bases para futuros acercamientos y colaboraciones puesto que abre espacio para el crecimiento de alianzas flexibles en el sentido de asegurar capacidad competitiva (mercantil, en primer plano) y generó frutos capaces de retroalimentar las articulaciones territoriales horizontales, beneficiando una economía geográfica más amplia en ambos territorios fronterizos. Esto equivale a interferir en la dimensión productiva de las fronteras —en este sentido, *un beneficio* para los dos territorios—.

No se planteó, sin embargo, hasta dónde es posible observar en el proyecto mecanismos adecuados de una *construcción de confianza*, teniendo en cuenta el nacimiento de acciones asociativas puntuales y solitarias, suscitando un proceso continuo de gestión colectiva progresiva, tornando factibles, por lo tanto, inducciones con la esperanza de colectivizar las responsabilidades.<sup>26</sup>

Se observa que el protagonismo del SEBRAE fue de tal envergadura que no abrió posibilidades para que en su ausencia física y sus ejemplos (de coordinación), subsistieran perspectivas de continuidad. Como efecto, no permitió un ejercicio colectivo de control o una coordinación no jerárquica por parte de los actores locales que, en un principio, ocasionaran una gobernanza local y catalizadora de las muchas demandas socioterritoriales de las fronteras en cuestión —en ese aspecto, *un desamparo* colectivo—.

Debido a lo anterior, el proceso desarrollado facilitó las bases que propicien avances y nuevos enfoques a los ya realizados, para valorar la interactividad territorial y combinar acciones colectivas, con una administración horizontal y el fortalecimiento de prácticas que proporcionen la expansión del conocimiento y el aprendizaje de forma continua y consistente —en ese sentido, *un desafío* para los actores involucrados—.

No hay evidencias de que en el desarrollo del MS Sin Fronteras se haya considerado, para su realización, la presencia de conceptos como orden mundial, conformación latinoamericana y proceso de fronterización, en las dos conurbaciones

<sup>25</sup> La plena organización horizontal no pasa de *fetichismo organizacional*; en realidad, ésta presenta severos límites como principio organizacional hegemónico.

<sup>26</sup> El control del proceso y el poder de convocar estaban más supeditados, mayoritaria y definitivamente, a la actuación del SEBRAE/MS que a la de los otros actores territoriales.

donde se implementó, lo cual, no es condenable porque no se trató de un proyecto académico. Sin embargo, para este estudio no cabe el desecharlos, es posible definir ilaciones sobre éstos y el objeto de estudio.

La frontera de Brasil con Bolivia está bajo una fuerte presión del corredor São Paulo-Santa Cruz, por donde transitan más de 100 millones de dólares por mes (sin considerar la importación de gas de Bolivia). Se trata de una *frontera escogida* para la transacción de mercancías dentro del contexto de *rebordering* existente, con una fuerte relación con el comercio *export-import* y con el sector de minerales. La conurbación Ponta Porã-Pedro Juan Caballero está relacionada, indirectamente, con el corredor Paranaguá-Asunción como un axial de reexportación. En ambos casos, estas *redes económicas* se desdoblan en el territorio en formato de enclaves y exclaves económicos específicos, fuertemente invariables del nivel y del grado de interferencia de los flujos de capitales dados por la dinámica (externalidades variantes) de aquellos corredores y que, directamente, se reportan al comportamiento de la *lógica mundial*.

Considerando las determinantes de la actual coyuntura brasileña (crisis política y económica), no se desconoce que la reexportación está en baja y las exportaciones son favorables; de esa forma, la frontera de Corumbá con Bolivia actualmente se beneficia más que la frontera de Paraguay con Ponta Porã. Es decir, las intervenciones paradiplomáticas de cooperación económica probablemente oscilarán, en adelante, conforme a las dinámicas resultantes de ese arreglo económico.

La conformación latinoamericana es un tema de interés en la frontera. El hecho de que Bolivia sea un *Estado plurinacional* (de derecho y de hecho) anima a un conjunto de etnias con comportamiento cultural y lingüístico muy diversificado que fomenta la frontera Brasil-Bolivia y cómo la producción de cocaína de aquel país transforma a la frontera en un camino natural de paso de esa sustancia. Ambos casos convierten a la región en un lugar desconcertante, con tendencia a prejuicios y tendencia mediática.

En la frontera de Paraguay, al mismo tiempo existen grandes hiatos entre el comportamiento de los pontaporanenses y de los pedrojuaninos, sin embargo, hay que recordar la presencia de ambos, sometidos a la explotación de la yerba mate hasta mediados del siglo pasado. Tal hecho forzó la construcción de puentes, de aproximaciones y entrelazamientos, facilitando, en la actualidad, algunos propósitos de la unión pragmática –una gran ventaja en relación con muchas otras fronteras–. Sin embargo, Paraguay es el mayor productor de cannabis en Sudamérica<sup>27</sup> y el mayor proveedor de

<sup>27</sup> Producción mayor entre los Departamentos de Canindeyu y Amambay, ambos en la frontera con Mato Grosso do Sul.

cigarros para el contrabando, lo cual expone a toda la frontera sur del Mato Grosso do Sul al sometimiento de las diversas formas embarazosas de descaminos, contrabando, control y vigilancia, lo que compromete, como efecto, toda la imagen del territorio.

Cada uno de estos hechos, de un modo general y específico, interfieren en la composición orgánica del territorio, modelan por diversos medios la forma y la estructura, obstaculizan proporcionalmente en la función socioeconómica e imponen límites a las continuidades de los procesos de articulación. Estas *deseconomías* y las externalidades controvertidas en estas fronteras son imposibles de ser desconsideradas en la consecución de proyectos de cualquier naturaleza.<sup>28</sup> No están registrados en los documentos producidos (actas, informes, etc.) por el MS Sin Fronteras elementos que comprueben una actuación desarrollada de manera distinta entre una frontera y otra –las acciones fueron semejantes–, dando margen a la interpretación de que la dimensión sociocultural de aquellas fronteras no fue considerada.

A partir del proceso de fronterización, las intenciones e iniciativas de acercamiento –con o son formato diplomático, o con cualquier finalidad– tienen una dimensión de tiempo, propiedad, tamaño y continuidad definida. Éste, su dinámica, su estatura y su desenvolvimiento proveen los instrumentos necesarios para evitar conflictos derivados de la confusión y de la alteridad en la materialización de esas acciones cooperativas, como ya se ha mencionado. En síntesis, ése es el *proceso* que consolida el carácter dinámico de los procedimientos socios-espaciales en aquellas fronteras.

Si se observa desde un ángulo más amplio, ambas fronteras del MS Sin Fronteras se beneficiaron del proceso de fronterización. El Proyecto MS Sin Fronteras se desarrolló de manera favorable hasta la actualidad, aunque no se detuvo en los procesos históricos diferenciados. Pero, el proyecto fue suficientemente sagaz al entender y aprovechar la dinámica –más prominente al lado boliviano y paraguayo que con relación al lado brasileiro– para cumplir sus objetivos cuantitativos.

## CONCLUSIÓN

En el contexto de este estudio, la crisis (económica y política), como factor coyuntural actual, hizo que los polos establecidos como *dinámicos* y *consorciados* sufrieran cambios fundamentales.

<sup>28</sup> Muy probablemente, el Proyecto MS Sin Fronteras, aunque no esté documentalmente escrito, ha sido pensado con la probabilidad de constituirse en un *elemento reparador* de esa realidad.

Tal modificación llevó al aumento en los flujos de bolivianos y un descenso en las compras en Bolivia, lo cual hizo que, en la frontera con Bolivia, Corumbá asumiera el papel de *polo dinámico*, antes localizado del lado boliviano de la frontera. Ya en la frontera con Paraguay, Ponta Porá fue quien se beneficiaba indirectamente de las relaciones comerciales de reexportación de Pedro Juan Caballero; esto también sufre una inversión, provocando un incremento en el comercio del lado brasilero en la conurbación, así como un macizo desempleo y cierre de tiendas en la parte paraguaya.<sup>29</sup>

Dado esto, la configuración espacial de aquellos territorios empieza a requerir una corrección de la trayectoria por parte de los *herederos* del MS Sin Fronteras bajo penalidad de la pérdida apresurada de los hechos,<sup>30</sup> se parte del presupuesto de que el proyecto aún tenga la capacidad de sostenerse sin auxilio externo.

La paradiplomacia, como se ha dicho, surge a partir de la participación de agentes especializados en la articulación territorial dentro de un proceso intenso de relaciones de proximidad entre dos pueblos y, simultáneamente, establece eslabones agudos que pueden desdoblarse en una profundización de relaciones territoriales consolidadas o en consolidación. Pero, muy a priori, los efectos de la paradiplomacia ejecutada como instrumento, están puestos *vis-à-vis* a una condición territorial ya asentada: cuanto más fuerte es la aproximación territorial, sus efectos serán igual de fuertes y también a la inversa: cuanto menor sea la aproximación, menores serán los efectos de los intentos paradiplomáticos.

Es necesario observar en esta probabilidad, que la paradiplomacia, como fomentadora del desarrollo, puede abstraer de la condición impuesta al territorio (como resultado de las prácticas realizadas) los elementos que necesitan ser resueltos mediante una interlocución pactada para hacer algo en conjunto o con el mínimo de contraposición. Lo que vale poner en evidencia es que, para la paradiplomacia con un enfoque en el desarrollo, la unidad elemental no es un individuo (o una institución), sino la relación entre los actores.

Desde el punto de vista de los posibles desdoblamientos de las actuaciones paradiplomáticas en el desarrollo de las fronteras, se puede comprender:

Primero: que en la conurbación Ponta Porá-Pedro Juan Caballero, el proceso de fronterización es muy sentencioso e históricamente más consolidado y debe

<sup>29</sup> Según informaciones recogidas en la Cámara de Comercio de PJC, más de 800 tiendas que vendían productos de reexportación cerraron en 2015, provocando el desempleo de más de 1 800 trabajadores, de las cuales más de la mitad eran mujeres.

<sup>30</sup> Considerando aquí que el proyecto fue armado y edificado bajo una dinámica territorial invertida a aquella que existe en la actualidad.

producir ventajas comparativas más consistentes que en la semiconurbación de Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suárez (Machado y Esselin, 2015), donde este proceso es históricamente más reciente y las relaciones, vistas desde distintos ángulos, son muy nuevas. En este hecho ya se plantea la dimensión productiva en niveles que no son congruentes entre las dos fronteras.

En términos abstractos, por más paradójico que pueda parecer, la frontera Brasil-Bolivia, por tener un proceso de fronterización menos consolidado, detiene más campo para el dinamismo que la frontera Paraguay-Brasil. Se constata, por ejemplo, que pese a ser mucho menor, el lado de Bolivia<sup>31</sup> recibió apoyo en 292 empresas, mientras que en el lado del Paraguay<sup>32</sup> fueron 280 las empresas beneficiadas. Más aún, el lado de Bolivia es el único de las cuatro partes que presenta continuidad, y efectivamente, el proyecto no se paralizó.<sup>33</sup>

Segundo: con relación a la conformación latinoamericana, por la condición de ser (por no tener otra palabra) introvertida, es poco recordada (aunque muy presente), estableció en ambas fronteras la condición de enclaves socioestructurales de base rígida. Principalmente por esto, no es un tema que pueda pasar desapercibido. Se debe observar que la dimensión sociocultural entre las dos fronteras es abismática. Esto hizo (y hace) que el *modus operandi* establecido (por cualquier proyecto) requiera consideraciones sobre el desnivel existente. La multiculturalidad y la pluralidad étnica que incrementan la frontera Puerto Suárez, Puerto Quijarro y Corumbá, así como el dinamismo de la economía boliviana<sup>34</sup> han sostenido —aquí se plantea como hipótesis— una reducción en los costos de mano de obra, habitación, servicios, etcétera, en la localidad, lo que significa, en varios sentidos, manutención de los flujos de inversión en el lado boliviano, como se afirmó anteriormente.

Tercero: mientras la frontera paraguaya padece con el descenso de la reexportación, la frontera de Corumbá con Bolivia vive con la ampliación de los flujos de exportación. El orden mundial en la frontera de Corumbá-Puerto Quijarro, la *frontera escogida* por el capital, construye una plausible prerrogativa sobre la frontera

<sup>31</sup> Con población inferior a 60 mil habitantes.

<sup>32</sup> Con población superior a 100 mil habitantes.

<sup>33</sup> La HIVOS (Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking), holandesa, con 180 000 dólares y la brasilera, Votorantin con 90 000 dólares, aportaron en la FTE-Fundación Trabajo y Empresa para dar consecución a las acciones establecidas por el MS Sin Fronteras.

<sup>34</sup> De 2007 a 2015, la expansión anual media del PIB en el país fue superior a 5 %, con baja inflación y con políticas sociales que suscitaron una fuerte distribución de ingresos, lo que atrajo inversiones extranjeras y producción de riqueza.



Paraguay-Brasil, apoyándose en las externalidades positivas del tránsito de capitales, permitiendo fijar otros *nudos* de articulación. De tal modo, el proyecto MS Sin Fronteras es una experiencia que no debe ser minimizada; ni el SEBRAE/MS, como autor de la idea y de la ejecución, puede ser excluido (o excluirse).

Como todo proyecto de intervención social y productiva, tiene aciertos y errores; en este caso, no fue diferente. Lo importante, sin embargo, es establecer una conexión entre lo ejecutado y el porvenir. Es decir, es primordial saber cuáles de las actitudes implementadas tanto en la frontera con Paraguay como con Bolivia serán capaces de construir su continuidad en la misma perspectiva o en otra diferente.

En resumen, se puede afirmar que la primera hipótesis, como instrumento paradiplomático, fue una experiencia parcialmente exitosa o por lo menos con conquistas positivas. Lo mismo que esta experiencia sea sustentada por una trayectoria si no de cooperación, por lo menos de interacción y, sobre este pilar, las comunidades empresariales involucradas no deben desperdiciar la oportunidad de forjar una profundización experta en la comunicación para alargar las relaciones productivas y en “dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como políticas”, como bien relata Oddone (2016, p. 71). Pero hay muchas dudas con relación a su persistencia y continuidad en todas las cuatro partes.

En cuanto a la segunda hipótesis, si se revisa el desarrollo económico, la contribución del MS Sin Fronteras tiene una apariencia circunstancial y exacta, dependiente de la productividad en el territorio correspondiente a su tiempo. Las empresas involucradas en el proyecto pasarán a una dimensión productiva más eficiente.

## REFERENCIAS

- Aguirre, I. (2000). ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? En F. Aldecoa y M. Keating (Coords.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Boisier, S. (1999). Post-Scriptum sobre desenvolvimiento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento e Políticas Públicas*, (19), 307-343.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En B. A. Vazquez y O. Madoery (Eds.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens. Recuperado de [http://www.flacoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_que\\_estamos\\_hablando\\_\\_2\\_.pdf](http://www.flacoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf)

- Bordieu, P. (2005). O campo econômico. *Política & Sociedade, Revista de sociologia política*, 4(6), 15-58.
- Bordieu, P. (2001). *Meditações pascalinas*. Río de Janeiro, Brasil: Bertrand Brasil.
- De Cárdenas, L. G. y Cárdenas, A. (2005). Cooperativas y desarrollo local participativo. *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 7(11), 17-24.
- Duchacek, I. D. (2001). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. Michelmann y P. Soldatos (Eds.). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Gallicchio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Diputación de Barcelona. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_DESARROLLO\\_LOCAL\\_Y\\_DESCENTRALIZACION\\_EN\\_AMERICA\\_LATINA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/$FILE/1_pdfsam_DESARROLLO_LOCAL_Y_DESCENTRALIZACION_EN_AMERICA_LATINA.pdf)
- Grimson, A. (2003). Los procesos de fronteirización: flujos, redes e historicidad. En C. I. García (Comp.). *Fronteras: Territorios y Metáforas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- Inojosa, R. M. (1999). Redes de compromisso social. *Revista de Administração Pública*, 33(5), 115-141.
- Machado de Oliveira, T., C. (2012). Participação e desenvolvimento na fronteira Brasil-Paraguai—um exemplo. En S. P. T. de Mello (Ed.). *Administração Pública Contemporânea: Temas para o debate* (pp. 49-80). Pelotas, Brasil: Editora da UFPel.
- Machado de Oliveira, T., C. (2015). Para além das linhas coloridas ou pontilhadas—reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. *Revista da Anpege*, 11(15), 233-256.
- Machado de Oliveira, T., C., y Esselin, P., M. (2015). Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia. *Revista Geosul*, 30(60), 125-163.
- Martínez, J., O. (1994). The Dynamics of Border Interaction. En C. Schofield (Ed.). *Global Boundaries. World Boundaries*, 1, (pp. 1-15). Londres: Routledge.
- Newman, D. (2006) Borders and Bordering. Towards an Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186.
- Oddone, N. (2016). La Paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-81.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *Fortalecimiento del desarrollo local en las zonas rurales mediante cooperativas y otras empresas y organizaciones de la economía social y solidaria*. Recuperado de [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_437229.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_437229.pdf)
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas, Bélgica: Presses Interuniversitaires Européennes (PIE), Peter Lang. Recuperado de <http://www.crepic.enap.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachments/49/Paradiplomatie%20et%20relations%20internationales.pdf>
- Pèbayle, R. (1994). As regiões de fronteira e o projeto de integração do Mercosul. En A. Lehen., *et al.* (Coords.). *Fronteiras do Mercosul* (pp. 219-225). Porto Alegre, Brasil: UFRGS.
- Proyecto MS Sin Fronteras (2017). Proyecto MS Sin Fronteras. Mato Grosso do Sul, Brazil: SEBRAE/MS, CIRD, FTE, FOMIN-BID. Recuperado de <http://www.cird.org.py/proyecto/proyecto-ms-sin-fronteras/>
- Ribeiro, M. C. M. (2009). *Globalização e novos atores: A paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador, Brasil: Universidade Federal da Bahia. Recuperado de [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores\\_ri.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores_ri.pdf)
- Rückert, A., Campos, H., Superti, E. y Porto, J. (2014). Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 7(1), 99-115.
- Sanguin, A. L. (2015). Paisagens de fronteira: Variações em um importante tema da geografia política. *Boletim Gaúcho de Geografia*. 42(2), 389-411.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. J. Michelmann y P. Soldatos (Eds.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nueva York: Oxford University Press.
- Servicios de Apoyo a las Pequeñas Empresas (SEBRAE). (2006). *Gestão Estratégica Orientada para Resultados: avaliação e desafios*. Brasília: Editora SEBRAE.
- Servicios de Apoyo a las Pequeñas Empresas (SEBRAE). (s. f.). [documento interno de circulación interna].
- Torre, A. (2003). Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 4(2), 27-39.