



HAL
open science

Gentes y agentes, condiciones paradiplomáticas de la creación de una frontera móvil

Anne-Laure Amilhat Szary

► **To cite this version:**

Anne-Laure Amilhat Szary. Gentes y agentes, condiciones paradiplomáticas de la creación de una frontera móvil. Sergio González; Noé Cornago; Cristián Ovando. Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos, RIL editores, pp.47-71, 2016, 978-956-01-0286-7. hal-01705376

HAL Id: hal-01705376

<https://hal.science/hal-01705376>

Submitted on 9 Feb 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gentes y agentes, condiciones paradiplomáticas de la creación de una frontera móvil

Anne-Laure Amilhat Szary

Université de Grenoble-Alpes/UJF/ CNRS-PACTE, Francia

In Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos Sergio González Miranda Noé Cornago Prieto Cristian Ovando Santana (Editores), 2016. RIL editores, Santiago de Chile, p. 47-71

«¿Paradiplomacia con quién y para quién?», constituye la pregunta central de este texto, proponiendo retornar a las definiciones básicas de un campo cognitivo actualmente en proceso de consolidarse, enriqueciéndolo con los aportes de una geopolítica crítica. Se trata de reconstruir la comprensión de los procesos sociales y políticos, pero también culturales y simbólicos, que están en juego en el funcionamiento de las fronteras con- temporáneas, para ubicar con más agudeza los desafíos contenidos en las nuevas reglas del juego paradiplomático. Para tomar en cuenta la evolución del concepto de frontera, desde la definición de un límite territorial linear, contenedor de una soberanía exclusiva, hacia un dispositivo complejo, mezclando dinámicas territoriales y reticulares, con formas espaciales «pixelizadas», se debe reformular el marco de análisis de las modalidades de acción pública y política alrededor de los límites internacionales. Partir de una definición de la paradiplomacia restringida al examen de la implicación de los agentes gubernamentales (de nivel subnacional, sea de regiones o ciudades) en las relaciones exteriores de los Estados, y excluir los actores no estatales, como lo hace Z. Zeraoui, en un libro seminal (Zeraoui, 2013), parece muy simplificador. En cambio, sostenemos que el alcance de la paradiplomacia concierne a un número cada día más creciente de personas, junto con incorporar una cantidad igualmente relevante de actores de gran diversidad; por ello su relevancia ampliada impone un examen teórico al cual procederemos aquí, de forma de llegar a proponer una redefinición crítica del fenómeno paradiplomático.

La diplomacia se refiere a la gestión de negociaciones y reconocimiento entre los Estados. También concierne a los grupos e individuos, generalmente de nidos por su pertenencia a aquellos conjuntos más amplios, cuyos emisarios les representan y actúan en su nombre, defendiendo sus intereses. No obstante, a medida que las relaciones internacionales han estado im- pactadas por el auge de un *soft power* (Kehoane & Nye, 2011 [1977]), el campo diplomático se ha visto enfrentado a una diversificación acelerada, particularmente en la conducta de las transacciones específicas del sector, siendo el Estado cuestionado como actor unitario de la política mundial. El empoderamiento de los gobiernos subnacionales en este sector parece haber constituido algo más que un mero efecto secundario de los procesos de descentralización desempeñado desde las décadas de 1980 y 1990 en un número creciente de países. Si bien fue identificado desde entonces como un espacio político propio, denominado primero como «acción internacional de los gobiernos no centrales» y, luego, como «paradiplomacia» (Duchacek, 1986; Michelmann & Soldatos, 1990; Hocking, 1993), se sugiere en este texto que más bien se debe al conjunto inédito de fuerzas simbólicas y pragmáticas que emergieron al alero de los procesos descentralizadores. Si bien la paradiplomacia inició su desempeño abriendo puertas al «establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc» (Cornago, 2001), se debe reconocer que hoy, el perímetro paradiplomático que escapa al Estado (aun entendido como tal a través de los actores públicos que no trabajan directamente por él) se ha extendido aún más allá en dirección de lo informal y ad hoc. Al lado de los actores infranacionales quienes parecen haber conformado el centro de la galaxia paradiplomática durante sus primeras dos décadas

de operación, un número creciente de actores deben ser tomados en cuenta, desde organismos internacionales y empresas privadas hacia una multitud de gente que puede empoderarse y tender a jugar papeles interesantes en el escenario fronterizo.

En esta exploración, seguiré la evolución del trabajo de N. Cornago, quien proponía recientemente utilizar la paradiplomacia como una categoría «para el entendimiento diplomático en las más diversas expresiones de la vida social» (Cornago, 2014, p. 126). Este capítulo comenzará centrándose en el esfuerzo de definir lo que son y representan las fronteras contemporáneas, en un intento de historizar el concepto de frontera para entender mejor el posicionamiento de los actores que la conforman. En una segunda parte, veremos cómo el hecho de entender la paradiplomacia como «conjunto de multitudes de actores», en lugar de leerla a través de una matriz jerarquizada, permite observar el proceso de competencia acelerada entre actores que origina. Terminaremos con la propuesta de un ejemplo matizado, del que se desprenden algunos resultados positivos de estas evoluciones, a través de los impactos geopolíticos de la expresión artística y cultural de este «conjunto de multitudes de actores» paradiplomáticos, presente en la zona sur-andina, específicamente en las fronteras compartidas por Bolivia, Chile y Perú.

Hacer la frontera móvil y reconceptualizar lo paradiplomático

Por su propia naturaleza compleja, que mezcla irremediamente lo institucional con lo práctico, lo individual con lo colectivo, las fronteras ofrecen materia para mucho debate. Los límites internacionales han sido, por mucho tiempo, de nidos en forma tautológica, basándose en una equivalencia entre Estado, territorio y frontera, lo que implicaba que cada intento de especificación debía partir de uno de estos tres términos para definir los dos otros. El filósofo E. Balibar (Balibar, 1996) fue de los primeros en hallar un acontecimiento extraño: la contradicción entre una definición jurídica fija de la frontera y prácticas en constante evolución de la misma. Esta constatación nos ayuda a descartar una separación artificial entre fronteras como instituciones y fronteras como espacios sociales, invitándonos a redefinir el marco jurídico del funcionamiento de nuestros límites internacionales contemporáneos. He trabajado en otras oportunidades las dimensiones simbólicas y antropológicas de las fronteras, pero ni siquiera es necesario profundizar este aspecto para entender los desafíos de la comprensión de los cambios actualmente en marcha en los procesos paradiplomáticos. Estos se basan en una conceptualización actualizada de lo que está políticamente en juego en la redefinición de los límites del Estado: la competencia negociada para el manejo del poder ha permitido a una serie de actores acceder a retar la potestad del Estado, abriendo su posible injerencia sobre el perímetro de acción tradicionalmente reservado al Estado. Se califica generalmente esta competencia, tanto desde abajo como desde arriba, de un paso desde un período de gobierno a otra de gobernanza (Kooiman, 1993). Podría esta transición no ser tan brutal como lo parece a primera vista, puesto que aun en el período moderno, el Estado nunca ha ejercido solo sus prerrogativas. No obstante, la forma en la cual monopolizaba la representación soberana lo colocaba en una posición privilegiada para emitir normas. Entre ellas, lo que se decide u omite sobre el manejo de fronteras se ubicaba dentro de la plena responsabilidad del Estado, y sobre las líneas que el mismo había fabricado para conectar esas funciones regulatorias.

Los cambios que la globalización provoca en las fronteras son innumerables. Se trata de entender cómo un sistema internacional fundado en la estabilidad de líneas dotadas de un poder político se transforma cuando las fronteras se convierten en dispositivos complejos y móviles (Amilhat Szary & Giraut, 2015). Esta categorización se basa en el concepto de dispositivo desarrollado por M. Foucault como conjunto de técnicas y prácticas (Foucault, 1975). Aun si a primera vista la expresión de «frontera móvil» puede parecer un oxímoron, es muy importante pensar su funcionamiento. El calificativo de «móvil» no describe los

movimientos de la línea según etapas históricas que justifican su desplazamiento en el mapa, sean de guerras y negociaciones, o de erosión de cuencas, etcétera. Se trata más bien de analizar el porvenir de las fronteras en un mundo hecho de flujos de todo tipo, destacándose dentro los principales, sea los de personas, bienes, capitales e ideas. En tal contexto, el sentido común generalmente opone fronteras abiertas y cerradas, acompañándolas de un juzgamiento moral, en la medida en que las abiertas se consideran mejor adaptadas a lo global que las cerradas.

Un examen más detallado revela que, desde la década de 1990, ambas son producto de la aceleración de los intercambios de todo tipo. Los muros y barreras que se erigen cada día más numerosos en fronteras internacionales son característicos de la globalización tanto como la caída de barreras tarifarias y la libre circulación de personas en zonas de integración continental. Oponer fronteras abiertas y cerradas debe ser considerado como un señuelo: toda frontera se abre y se cierra simultáneamente, de forma de poder seleccionar los flujos. Aquel enfoque toma raíces en el pensamiento foucaultiano que describe el control social y político como un esfuerzo para «garantizar y securitizar flujos» (Foucault, 2004, p. 31) para llevar a cabo una visión crítica del papel de las fronteras contemporáneas. Las fronteras no solo distinguen flujos, sino también los «articulan», de forma de optimizar el sistema capitalista (Mezzadra & Neilson, 2013), definiendo así las condiciones de diferenciación de los territorios sobre las cuales se basan los intercambios.

Concretamente, eso se traduce por una diversificación de los lugares de implementación de las funciones fronterizas, los que surgen antes y después de la travesía propia de la frontera. Estamos ahora familiarizados con el control de nuestras identidades por parte de compañías de transporte, sean aéreas o terrestres, antes de un viaje: se trata en ese caso de anticipación y privatización de frontera. El control de identidad y de la(s) nacionalidad(es) vinculada a ella, justificada por el tránsito de un territorio a otro, se hace dentro del propio territorio de salida, y por un actor que ha sido contratado para operar en una delegación de servicio público en un sector sensible. En algunos casos, los Estados mandan a sus funcionarios para efectuar estos controles en países ajenos, operándolos en espacios propios que pueden por lo tanto llegar a formar enclaves extraterritoriales de soberanía propia. Tal es el caso en aeropuertos de países que han firmado acuerdos especiales («US-VISIT») con los Estados Unidos, como Canadá o Irlanda, donde el control de pasaporte con estampa del timbre de «entrada» al territorio estadounidense se hace antes de tomar el avión. Los mismos Estados Unidos han desarrollado un esquema parecido y mucho más amplio para el transporte de bienes: la Iniciativa para la Seguridad de Contenedores (Container Security Initiative, CSI) autoriza la propia fuerza aduanera y fronteriza del país a operar en la mayoría (60) de los grandes puertos del mundo. Aquellos procesos de «predespacho» permiten visualizar el alcance de las fronteras móviles.

No obstante, gran parte de aquellos dispositivos no se ven, ya que las fronteras contemporáneas también cuentan con una dimensión electrónica cuya expansión es mucho más difícil de apreciar. En un encuentro con el director adjunto de la Policía de Fronteras francesa (Aix-en-Provence, 2012), este señaló que «una buena frontera es una buena base de datos» y ponía el enfoque sobre la tecnología requerida para intentar asegurar flujos. Este fenómeno acaba con la linealidad de la frontera que «dis-loc» en una multitud de lugares de todos los tamaños y escalas, al punto de poder hablar de «pixelización» de fronteras, siguiendo a D. Bigo y E. Guild (Bigo & Guild, 2005). Una gran cantidad de infraestructuras tecnológicas vinculan así puntos del espacio con datos y líneas de código que, juntos, hacen las fronteras contemporáneas.

Ciertamente por el momento no se han tomado en cuenta todas las consecuencias políticas de estas evoluciones, ya que estos cambios en el concepto de frontera cuestionan la exclusividad de la soberanía territorial (Balibar, 2001). Lo que nos interesa detallar aquí concierne a

quiénes se encuentran en poder de «hacer frontera» en tal contexto. Supone, de hecho, la apertura de los actores involucrados en el funcionamiento de los límites internacionales, a través de una diversificación de las profesiones afines (con un crecimiento notable del sector electrónico), pero un ensanchamiento mucho más global. Autores anglófonos han calificado ese proceso como de «vernacularización» de fronteras (Perkins and Rumford, 2013). Aquel se produce cuando «una serie de actores no tradicionales toman un interés en hacer fronteras y aplicar restricciones sobre movimiento en la frontera misma y dentro del territorio del Estado»¹ (Cooper, Perkins et al., 2014). Eso supone la desprofesionalización de la implementación de la regularización de flujos en fronteras y la multiplicación consecuente de personas involucradas.

Si bien esta definición parece restringirse al desempeño de las funciones y de control en la frontera, por lo menos en aquella cita, tal vez la noción adjunta de trabajo de frontera (*border work* en inglés, cf. Rumford, 2008; Jagetic Andersen, Klatt et al., 2012; Jones & Johnson 2014) pueda ser más heurística para entender los cambios posibles en lo que puede abarcar una paradiplomacia de la frontera móvil, o sea, una paradiplomacia de lo cotidiano.

Entendiendo en adelante la frontera «no solo como artefacto de Estado, sino como símbolo potente que está firmemente en las manos de individuos y organizaciones involucrados en hacer colectivos», entonces «eso da paso a un nuevo conjunto de actores que hacen trabajo cotidiano de frontera con una variedad de objetivos»² (Jones & Johnson, 2014, p. 6).

Se trata entonces de analizar la continuidad de las formas en las cuales la multiplicación de actores fronterizos ha contribuido a transformar la noción misma de paradiplomacia, desplazándola desde el campo de relaciones internacionales y gobernanza hacia una propuesta crítica más amplia. Siguiendo las ideas de N. Cornago que propone entender la paradiplomacia como un fenómeno de resiliencia territorial (Cornago, 2013), queremos abrir pistas para un mejor entendimiento de los esquemas colaborativos fronterizos, abarcando a dinámicas internacionales como transnacionales en su quehacer.

De jerarquías a multitudes: una competencia acelerada entre actores

La evolución radical de lo que una frontera es y hace, así como de lo que representa, nos obliga entonces a reconsiderar en forma paradigmática lo que la paradiplomacia puede significar en todas las escalas territoriales. Definida como forma de acompañar, pero también de circunvalar la acción del Estado en el campo internacional, se debe haber renovado profundamente a medida que el papel geopolítico del mismo Estado ha cambiado. Frente a una recomposición de las jerarquías tradicionales que se disponían dentro de un sistema estable, inter pares, deben reposicionarse frente a una competencia creciente entre territorios de todo tipo. Dentro de una emulación mundial cuyos éxitos se juegan sobre la competitividad de los lugares, regiones, países, los vínculos entre territorios toman otro valor. No se trata solo de resolver problemas geopolíticos, sino que de promover una cooperación con potenciales beneficios económicos. En ese sentido, lo que puede ocurrir entre regiones vecinas (paradiplomacia transfronteriza) o relacionadas (paradiplomacia transregional, sin frontera común) está al alcance de todo tipo de territorios para los cuales el proceso de asociación llega a cumplir un papel esencial (Amin & Thrift, 1995).

Una vista retrospectiva de la paradiplomacia demuestra que este componente estratégicamente económico tampoco es historia nueva. En el cono sur de América Latina, notablemente en su

¹ «A range of non-traditional actors have an interest in making borders and enforcing restrictions on movement both at the border and within the territory of the state». «Not simply a state artifact but a potent symbol that is firmly in the hands of individuals and organizations engaged in group making, it opens up a whole new range of actors who do border work every day for a variety of purposes».

centro geográfico que abarca de hecho a regiones periféricas de sus propios Estados, son los actores privados, empresarios, cámaras de comercio, acompañados por algunos personajes políticos (carismáticos sino representativos) quienes lanzaron la idea de acercamiento de fronteras altamente sensitivas en tiempos de guerra fría (Amilhat Szary, 2003). Más allá de los comités bilaterales que existen a lo largo de las fronteras aludidas, la agrupación territorial denominada Zicosur que sigue muy activa casi 20 años después de su fundación en 1997 en Antofagasta, Chile (<http://www.zicosur.org.ar>), se caracteriza por haber formalizado vínculos económicos estimulados desde la década de 1970: FERINOAs entre noroeste argentino y norte grande chileno (desde 1974) y formalización de un grupo de trabajo internacional, el Comité Empresarial del Área de Capricornio transformándose en Grupo de Empresarios Interregional del Centro Oeste Sudamericano, Geicos (Asunción, 1977).

En forma muy innovadora y adelantada sobre otras instituciones que no tenían interés de trabajar en fronteras para promover el desarrollo económico subregional, aquellas agrupaciones se dedicaron a promover la «Integración Económica Fronteriza y Latinoamericana» (nombre del encuentro de Salta, 1975). En aquellos tiempos, si bien los actores privados como los bancos de desarrollo (el caso del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, y del Banco Mundial) se involucraban en promover la integración regional, se necesitaron varias décadas para que el tema fronterizo apareciera como pivotal para alcanzar tal objetivo (Amilhat Szary, 2010): durante décadas el desarrollo económico se definió implícitamente a través de las fronteras, gracias a la promoción y la construcción de infraestructuras físicas de integración que cruzaban los límites internacionales, pero sin intenciones o políticas dedicadas al manejo de lo transfronterizo. Aquella aparición tardía de la frontera como objeto de atención se debe a la formulación de políticas sectoriales que no pudieron alcanzar un tipo de espacio social que se define por su heterogeneidad sectorial. Por lo mismo, la paradiplomacia fronteriza tiene esa capacidad de diferenciarse de otras formas de acción internacional de los gobiernos locales por su capacidad de enfrentar un desafío multisectorial como lo es cualquier hecho social que ocurre al límite de varios sistemas de normas. A menudo esos procesos se basan en una movilización identitaria, más específicamente en regiones cuyas culturas han sido infravaloradas por los gobiernos centrales de los Estados que las incorporan, sea Québec en Canadá o Cataluña en España (Aldecoa & Keating, 1999; Paquin, 2004). Por lo demás, se necesita una reformulación del proyecto territorial que, sosteniéndose en sus especificidades históricas y étnicas, las enuncia de un modo entendible al exterior, en expresiones que pueden ser comparadas a métodos de marketing o *place branding* territorial (Amilhat Szary, 2009, Morales Dávila in Zeraoui, 2013, Rouviere, 2015).

Con todo, ¿a quiénes les corresponde esta empresa de valorización de la competitividad territorial de sus regiones? Alrededor de esta interrogante se puede discutir el ámbito de la paradiplomacia y de su posible renovación. En un esquema territorial tradicional, los actores locales ejercen su poder en función de una delegación de autoridad-acción que les ha sido transferida. En el caso de la descentralización, su legitimidad proviene del Estado central que se ha desprendido de sus prerrogativas hacia las colectividades locales. Simétricamente, en situaciones de iniciativas locales *bottom-up*, son las propias poblaciones locales las que estimulan la toma de responsabilidad de actores inéditos. En un sistema internacional entendido clásicamente como lugar de interacción entre identidades de mismo estatus, a saber los Estados, ninguno de aquellos tiene capacidad definida de actuar a nivel diplomático. La inserción de los actores locales, gubernamentales o no, en el juego internacional se debe a una evolución profunda de su definición, ya no tanto en términos de esquemas jerarquizados de distribución del poder, sino que en base de sus habilidades de valorar capacidades diversificadas de gobernanza. Fue dentro de este esquema que se extendió en forma importante la noción de descentralización desde la década de 1990, desde una perspectiva

funcional a un proceso de construcción de proyecto territorial multidimensional. Al alero de esto, ahora presenciamos una ampliación de apreciación del fenómeno paradiplomático, desde una base funcional a un funcionamiento fundamentado en competencias.

En tal esquema, lo que genera problema es el posicionamiento de los actores entre sí, ya que no se definen más por diseños administrativos piramidales porque «se valoran la habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional, sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores» (García Segura, 1993, citada por Morales Dávila, 2015). Pasamos de un esquema en el cual los actores locales podían reclamar un ámbito de acción más amplio, escapando de sus niveles territoriales de soberanía para reivindicar su autonomía funcional (Mansbach, Ferguson et al., 1976), a un marco de análisis que implica considerar las rivalidades dentro de los procesos de cooperación. Desde entonces, y porque aunque «la autonomía sucederá a la soberanía como categoría de análisis» (Mansbach, Ferguson et al., 1976), «ningún actor es completamente autónomo», el paradigma que surge como factor principal de explicación de las condiciones de implementación de los procesos paradiplomáticos es una de competencia entre actores. Construir tal visión retrospectiva del papel de los actores territoriales en la evolución de la paradiplomacia (Ponce, 2011) se basa no solo en una visión crítica de las implicaciones de la globalización para lo local (Storper, 1997; Brenner, 1999), sino que implica volver a de nir lo que podría representar un actor paradiplomático contemporáneo. Este esfuerzo necesita volver a las teorías sociológicas que han valorizado la noción de actor, para enfatizar su vínculo inicial con la literatura económica y de manejo empresarial.

De hecho, si en las ciencias sociales solemos referirnos a una sociología renovada, que se inspira en los trabajos de P. Bourdieu (Bourdieu, 1994) o A. Giddens (Giddens, 1979) para construir una perspectiva dual, en la que lo social es a la vez tanto el medio como el resultado de una interacción entre estructuras y agentes. Dentro de este proceso, la calidad de ser «actor» no aparece, de ninguna manera, igualmente distribuida como la literatura ulterior lo ha dado a entender. Si bien se reconoce una multitud de agentes de la evolución de los sistemas sociales, los campos socioeconómicos como culturales viendo su capacidad de acción (su «agency») reconocida no al lado, sino encima de las estructuras estatales, por lo tanto no todos los individuos se ven dotados de la calidad de «actores». En el gran escenario global, no todos son actores, muchos viven sus vidas entre bastidores, o más bien como espectadores... Y aun si desde B. Latour (Latour, 1999) se reconoce el poder activo de todos, aun de los escondidos y de lo no humano considerados como «actores-redes». Trabajaremos aquí en una perspectiva más restrictiva.

Es interesante recordar que en la literatura sobre el manejo de empresas las nociones de agente y de *stakeholder* se oponen (Jensen & Meckling, 1976). Los *stakeholders* representan cada uno sus intereses (los cuales pueden ser conflictivos) que deben ser negociados para llegar a un acuerdo. En el caso de los agentes, ellos no actúan por su propia cuenta sino que representan un tercero y defienden sus intereses, pueden descartar negociaciones para optar por promover un objetivo divergente del perseguido por el interés general. Esta capacidad de fundar su acción sobre una elección libre e independiente de opciones parece promover una forma de autonomía maximizada. No obstante, el agente nunca está desocializado, y por lo tanto, nunca actúa totalmente fuera de las estructuras.

Lo que propongo es considerar la *agency* (o capacidad de ser agentes) de una multitud de personas que hacen frontera en su vida cotidiana, como determinante de su poder paradiplomático. Eso significa por una parte abrir considerablemente el campo de las personas susceptibles de caer dentro de la categoría de «actores paradiplomáticos», y por otra parte, no perder de vista que el objetivo de la cooperación internacional no acaba con su posible competencia entre sí, ni con el potencial conflictivo local entre aquella gente que se puede de nir como los agentes de una paradiplomacia renovada. Nos encontramos entonces,

en un contexto de fronteras móviles, con un potencial paradiplomático abierto pero competidor, en el cual se buscan las maximizaciones operativas para salir por delante de la competición feroz de los territorios en la globalización.

Construir mapas transfronterizos, una propuesta de cooperación transescalar

Para ilustrar esta evolución paradigmática con la cual proponemos trabajar la paradiplomacia, desarrollaré un balance retrospectivo y reflexivo sobre una serie de proyectos de cooperación universitaria fronteriza sudamericana y transnacional, dado que se desarrollaron con el apoyo de la cooperación francesa bajo convenios firmados entre el comité ECOS y las agencias de investigaciones chilenas (Conycit) y argentinas (Conacyt), con extensiones «informales» (se firmaron acuerdos ad hoc para cumplir el proyecto, pero sin apoyo financiero directo) con asociados bolivianos y peruanos. Con las universidades Arturo Prat en Iquique, Chile, y con el Instituto de la Universidad de Buenos Aires, Tilcara, se construyó una colaboración de largo plazo a través de dos convenios (2005-2008, proyecto ECOS n° C04H03-A04H03 y 2008-2011, proyecto ECOS n° C08H02). Es importante destacar que durante el primer período, se logró obtener el primer acuerdo tripartito de la historia del comité ECOS. Aquella modalidad había quedado entonces como una oportunidad no cumplida, siendo notable que el primer proyecto compartido entre los dos países vecinos y Francia fuera justamente a propósito del tema fronterizo. Su título, «Frontera y recursos, entre integración y conflicto, diseñando una nueva geopolítica urbana», intentaba justamente apuntar a un marco de análisis propio para sostener un desarrollo transfronterizo norte andino, que se apoyara sobre un tejido social y político paradiplomático activo. Es interesante recordar que por un solo texto francés, se redactaron dos versiones en español, de tal forma que las narrativas nacionales propias a cada socio latinoamericano estuviesen representadas. El segundo período se renovó solamente con la contraparte chilena, con el título «De región marginal a región pivotal, la triple frontera Perú, Bolivia, Chile». Su objetivo era finalizar y armonizar la recogida de datos para construir un atlas, o colección de mapas que cruzarían las fronteras, llenando lo que tradicionalmente del otro lado de un límite internacional permanece como blanco.

¿Por qué un atlas, es decir, una colección de nuevos mapas? Si todas las personas involucradas a lo largo de estos proyectos se quejaban de este «blanco» figurando «el otro lado de la frontera» en un contexto de relaciones transfronterizas activas a nivel local, aun a falta de relaciones diplomáticas oficiales, como es el caso entre Bolivia y Chile, pocos imaginaban poder llenarlo. Más allá de demostrar la capacidad del equipo científico internacional de haber producido resultados que concernían a los cuatro países, la presencia de investigadores europeos evidenció también un deseo compartido de contribuir a la evolución de las representaciones comunes sobre las regiones andinas consideradas. De hecho, el mapa no es el objeto neutro que parece conformar (Bailly & Gould, 1995; Farinelli, 2009); su simplicidad visual suele borrar las elecciones que precedieron su realización, tanto en términos de selección de información como de decisiones semiológicas (elección de colores, símbolos, etcétera). Por lo tanto, en cuanto podía cambiar la imagen y las representaciones regionales, producir mapas transfronterizos en una zona cuya integración era geopolíticamente compleja podía ser considerado como un gesto paradiplomático. Más aún, este esfuerzo de construcción de un Atlas transfronterizo de los Andes centrales podía pretender constituir un elemento de paradiplomacia vecinal (fronteriza) como transnacional (dado el papel de investigadores extranjeros al continente latinoamericano, dentro de una colaboración internacional con Francia). De hecho, aquella presencia externa tuvo un papel de mediación a varios niveles: en forma de acogida que se recibió en todos los países, poniendo relativamente de lado consideraciones nacionalistas, así como en la expresión del deseo de construir mapas que puede ser considerado como una extrapolación de

parte de los franceses, ya que dentro de un equipo multidisciplinario de científicos sociales, la mayoría eran geógrafos. Generalmente, no es cómodo reconstituir a posteriori los términos de un proceso que se quisiera validar como «co-construcción». Cuando se habla del equipo del proyecto como «nosotros», más vale explicitar el pronombre tan diverso fue el grupo constituido: de Francia venía un pequeño núcleo radicado en Grenoble, trabajando en redes con investigadores de París, Aix-en-Provence o Nancy.

La presencia externa tuvo como resultado crear un consorcio de instituciones no habituadas a trabajar juntas³, no obstante que fue bien difícil concretar vínculos sostenibles con un socio peruano, por falta de sensibilidad geográfica en las universidades tacneñas, de interés por la frontera sur en Lima, lo que nos llevó a intentar buscar la colaboración de la Universidad del Altiplano en Puno. Entre instituciones de tamaño distinto, a distancia variable del terreno considerado, nos encontrábamos entonces con actitudes bastante disímiles hacia el objetivo común. Unas de las razones de aquellas diferencias radicaba en las relaciones que cada universidad mantenía con sus gobiernos centrales: cuando estaban más alejadas de los centros políticos, la expresión de representaciones divergentes de las posiciones dominantes se reveló más fácil.

Misiones preliminares nos llevaron a encontrar también actores estratégicos, como por ejemplo representantes de los respectivos Institutos Geográficos Militares o Nacionales de los países considerados. Sorprendentemente, recibimos su visto bueno, mientras respetáramos la regla básica de indicar que los mapas producidos serían de responsabilidad propia de sus autores. Por otra parte, ellos estaban conscientes de la dificultad nuestra en recoger información heterogénea, no solo por la variación de fechas censales, sino asimismo por las diferencias entre los mapas administrativos y las categorías estadísticas, la falta de digitalización de la información histórica, etcétera. La situación se tornó compleja debido a la diversidad disciplinaria de los miembros del consorcio (pocos geógrafos, y dentro de ellos, pocos con capacidades en manejo de sistemas de información geográfica). Cabe destacar que aquel perímetro original escogido para desarrollar el proyecto hacía muy difícil la búsqueda de recursos complementarios, especialmente desde Europa, ya que la zona considerada estaba cruzada por un límite regional heredado de la construcción colonial del saber, el que diferenciaba los países llamados andinos de los pertenecientes al Cono Sur, y por lo tanto restringía la implicación de los colegas provenientes de las instituciones menos dotadas. Esto nos llevó a utilizar un enfoque creciente sobre mapas históricos para analizar la evolución de aquellos límites, cuya complejidad nos daba bastantes problemas con la elaboración de mapas temáticos actuales. Por lo tanto, creamos un método propio para tratar datos de suyo heterogéneos, con la salvedad de que cada serie de mapas respondía a un objetivo de construcción de narrativa nacional concurrente de la otra. Para evitar tener que tomar posiciones sobre conflictos de microgeografía, la decisión colectiva consistió en proceder a una elección de fechas que podrían ser aceptadas en los cuatro países como fundadoras, aun si pasaba por «rehabilitar» en ciertos casos momentos más o menos claves para la historiografía de cada país revisado. El primer paso fue digitalizar los documentos, el siguiente consistió en identificar los puntos comunes para formar un mapa final aceptado por todos. Por lo tanto, los mapas producidos que publicamos por primera vez en idioma español, en francés: Amilhat Szary, Beck et al., 2015) presentan el interés de ilustrar los eventos en los cuales se originan las controversias fronterizas contemporáneas. A su vez, brindan una visión de las interrelaciones estructurantes entre los territorios de los cuatro países considerados, enfocándose sobre las dinámicas conflictivas de la triple frontera Perú / Bolivia / Chile.

³ Alrededor de las universidades chilenas y argentinas signatarias de los convenios ECOS, se reunieron instituciones con las cuales se tenía costumbre de colaborar, como la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz y su Instituto de Investigaciones Geográficas, IIGEO, que acogía a una investigadora francesa que trabajaba para el IRD, Instituto Francés de Investigaciones sobre el Desarrollo.

En suma, el proceso originó más que los artefactos dibujados y mapeados: como conjunto, estos documentos llegaron a formar algo que se podría calificar de patrimonio común, de bien compartido que merece ser transmitido a generaciones futuras. En efecto, la construcción de mapas que vayan más allá de las fronteras presupone un acuerdo preliminar sobre las representaciones del espacio considerado, fundados en la búsqueda de puntos de convergencia en las historias nacionales y el trabajo metodológico de cartografía histórica, constituyendo de hecho un primer paso hacia una instrumentalización menos conflictiva del pasado. Supone pasar desde un cotidiano colmado de conflictos de uso y de interpretación a una valorización compartida del territorio. El análisis de las relaciones entre patrimonio y frontera no es un intento original, pero hasta ahora se había practicado a escala nacional. En efecto, en su obra sobre los lugares de memoria, D. Nordman demuestra que las fronteras constituyen uno de los fundamentos materiales de la nación (Nordman, 1986), sin imaginar que aquel proceso podría reproducirse a otra escala.

Con el progreso de las dinámicas transfronterizas, cuando se pone el enfoque sobre el patrimonio en zonas de frontera, se subrayan notablemente recursos naturales o culturales (de tipo arquitectónicos), que pueden ser puestos en común a pesar de la presencia del límite internacional. Se trata aquí de proponer que la frontera misma pueda llegar a ser valorada en tanto funcione como bien común. Lejos de lo que la Unesco define como «patrimonio cultural inmaterial», es decir, «las tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros ancestros y transmitidas a nuestros descendientes»⁴. Contrariamente, proponemos considerar la convención territorial y legal que constituye una frontera como apta para fundar una relación patrimonial hacia el territorio considerado. Otra manera de visibilizar un objeto, en la medida en que el mapa opera de manera más compleja que un museo, forma tradicional de valorización patrimonial. Existen museos de la frontera, testimonios de la vida cotidiana en regiones cuyo nombre tiene que ver con una historia de conquista territorial⁵ o en las cuales se celebra el funcionamiento de la frontera (el control y el contrabando, las aduanas)⁶. En casos de crispación geopolítica, se puede confiar un rol más activo a un museo, sin garantía de resultado⁷.

Con todo, coincidimos entonces con las visiones más amplias de la paradiplomacia, aquellas en que el rol de los actores locales atiende a razones tanto políticas como económicas, pero también culturales, desarrolladas a través de estrategias multisectoriales, incluso en situaciones asimétricas. Si muchas veces el territorio está visto como el soporte ideal para sobrepasar iniciativas sectoriales construyendo proyectos más colectivos, aparece mediante este ejemplo que los actores universitarios, a través de la movilización de artefactos culturales, han podido contribuir a su escala en la promoción de la agencia cultural en la integración regional y transfronteriza de la región centro-andina.

A continuación se reproducen los mapas producidos por los miembros del proyecto para proponer una visión renovada, sobre todo compartida, de la historia de la creación de fronteras andinas.

⁴ «Como las tradiciones orales, los artes del espectáculo, las prácticas sociales, rituales y eventos festivos, los conocimientos y saberes necesarios a la artesanía tradicional» (<http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=fr&pg=00002>).

⁵ Como el *Boundary County* en la región canadiense de Okanagan, o el *Villa Antigua Border Heritage Museum*, que se posiciona como un museo de tradiciones populares [http://www.webbheritage.org/index_les/22BHM.htm].

⁶ Cf. El Museo de la Vida Fronteriza de Godewersvelde, en las Flandres belgas [<http://www.musee-godewaersvelde.fr>].

⁷ Cf. El Museo de la Sutura (*Museum of the Seam*) en Jerusalén, construido sobre la línea de armisticio de 1967, pero cuya legitimidad para fomentar la paz está cuestionada por la parte palestina, ya que se localiza en una casa expropiada por los israelíes y una gestión sin colaboración entre israelíes y palestinos.



- | | |
|--|---|
| Virreinato del Perú | Intendencias |
| Capitanía General de Chile | Territorios del Río de la Plata con su límite oriental indefinido |
| Virreinato del Río de la Plata | Principales ciudades |
| Virreinato del Brasil | |









Conclusiones

El conjunto de las condiciones de investigación científica que permitieron la producción de un conjunto de mapas históricos de las fronteras centro-sur andinas, sugiere una posible apertura de la creación patrimonial a través de la cartografía. Por nuestra participación en un doble fenómeno de designación y de valorización de la frontera, creemos haber hecho un esfuerzo paradiplomático que contribuye a la paz en una zona cubierta por las intersecciones de cuatro Estados, incluyendo dos puntos trifronterizos.

Espero con este ejemplo, basado en un análisis reflexivo sobre un proceso de cooperación universitaria y de producción de resultados científicos pluridisciplinarios, también haber contribuido a abrir los horizontes teóricos para pensar en forma crítica el fenómeno paradiplomático. No se trata solo de valorar iniciativas locales, oponiéndolas a la acción pública central, de la cual nunca se escapan totalmente, sino que de pensar lo transfronterizo, lo transnacional, como lo paradiplomático en sus relaciones con un concepto de frontera en plena renovación. Si la idea de frontera móvil multiplica las posibilidades de agencia en su creación, también conlleva un potencial paradiplomático creciente, abierto pero rivalizador. La paradiplomacia contemporánea se debe entender en la globalización competitiva de los

territorios a los cuales las fronteras no escapan.

Referencias

- Aldecoa, F. & Keating, M. dirs. (1999). *Paradiplomacy in action : the foreign relations of subnational governments*. Londres, F. Cass.
- Amilhat Szary, A.-L. (2003). L'intégration continentale aux marges du MER- COSUR: les échelles d'un processus transfrontalier et transandin. *Journal of Alpine Research / Revue de Géographie Alpine* [online] Traverser et utiliser la frontière, Andes-Alpes(3): 47-56, from http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_2003_num_91_3_2249.
- (2009). Des territoires sans nom peuvent-ils être sans qualité? Ré exions sur les modi cations de la carte administrative chilienne. *L'Espace Politique* 5(2008-2): 112-132, from <http://espacepolitique.revues.org/index327.html>.
- (2010). Frontières et intégration régionale en Amérique Latine: sur la piste du chaînon manquant. *Regards croisés sur les intégrations régionales Europe / Amériques*. C. Flaesch-Mougin & J. Lebullenger. Bruxelles, Bruylant: 307-341.
- Amilhat Szary, A.-L., Beck, E. & Rouvière, L. (2015). Patrimonialiser la frontière à l'aide d'un SIG historique : des conflits d'usage aux avancées méthodologiques (l'exemple de deux triples frontières andines aux confins de l'Argentine, du Chili, de la Bolivie et du Pérou. *Faire frontière(s), Raisons politiques et usages symboliques*. C. Chavarochet- te, M. Demanget & O. Givre. Paris, Karthala.
- Amilhat Szary, A. L. & F. Giraut, Dirs. (2015). *Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Amin, A. & N. Thrift (1995). Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association. *Economy and Society* 24(1): 41-66.
- Bailly, A. & P. Gould (1995). *Le pouvoir des cartes. Brian Harley et la cartographie*. Paris: Anthropos.
- Balibar, É. (1996). Qu'est-ce qu'une frontière? La crainte des masses. *Politique et philosophie avant et après Marx*. E. Balibar. Paris: Galilée.
- (2002). «What is a border?» In *Politics and the Other Scene*. Londres: Verso.
- (2001). Prolégomènes à la souveraineté. *Nous, Citoyens d'Europe? Les frontières, l'Etat, le peuple*. É. Balibar. Paris, La Découverte: 257- 285.
- Bigo, D. & Guild, E. dirs. (2005). *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Londres, Ashgate.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies* 36(3): 431-451.
- Cooper, A., Perkins, C. & Rumford, C. (2014). The Vernacularization of Borders. *Making the Border in Everyday Life*. R. Jones & C. Johnson. Londres/ Nueva York: Ashgate.
- Cornago, N. (2001). *Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs. Workshop on Constituent Units in International Affairs*. VV.AA.: Foreign Relations of Constituent Units. Hanover, Germany, Ottawa: Forum of Federations.
- (2013). *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden, The Netherlands: Brill.
- (2014). Diplomacy decentralized: subnational politics and the making of sustainable diplomatic couples in Latin America. *Building Sustainable International Couples: Critical Components of a Strategy Towards Peaceful and Constructive Cooperation*. B. Vassort-Rousset. Basingstoke: Palgrave.
- Duchacek, I. D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics Within, among, and across Nations*. Boulder, CO: Westview Press.

- Farinelli, F. (2009). *De la raison cartographique*. París: CTHS-Editions. 69
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir: naissance de la prison*: París, Gallimard.
- (2004). *Sécurité, territoire, Population, cours au Collège de France 1977-78*. París: Gallimard-Seuil.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers (Revista de Sociología)* 41: 13-31
[<http://papers.uab.cat/article/view/v41-garcia>].
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory : action, structure and contradiction in social analysis*. Londres: Macmillan Press.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. Londres and Nueva York: The MacMillan Press.
- Jagetic Andersen, D., Klatt M. & Sandberg M., Dirs. (2012). *The Border Multiple. The Practicing of Borders between Public Policy and Everyday Life in a Re-scaling Europe*. Border Regions Series. Ashgate.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory Of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs And Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* (3): 305-360.
- Jones, R. & Johnson, C. dirs. (2014). *Making the Border in Everyday Life*. Londres/ Nueva York: Ashgate.
- Kehoane, R. & Nye, J. (2011 [1977]). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Pearson.
- Kooiman, J., dir. (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres, Nueva York: Sage.
- Latour, B. (1999). *On recalling ANT. Actor network theory and after*. J. Law and J. Hassard. Oxford: Blackwell.
- Mansbach, R. W., Ferguson, Y. H. & Lampert, D. E. dirs. (1976). *The Web of World Politics: non-State Actors in the Global System*. Toronto: Prentice-Hall.
- Mezzadra, S. & B. Neilson, Dirs. (2013). *Border As Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham, NC: Duke University Press.
- Michelmann, H. J. & Soldatos, P. dirs. (1990). Federalism and International Relations. *The Role of Subnational Units*. Gloucestershire: Clarendon Press.
- Morales Dávila, V. (2015). La paradiplomatie de Chiapas comme moteur de développement social: le cas de l'Agenda ONU-Chiapas. *Cahiers de la Coopération Décentralisée*(5): 29-47.
- Nordman, D. (1986). Des limites d'Etat aux frontières nationales. *Les lieux de mémoire*. P. Nora. París: Gallimard.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles / Bern / Berlín, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang.
- Ponce, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* 1(1): 12-43.
- Rouviere, L. (2015). Territorialités aymaras et gouvernementalités transnacionales néolibérales – Sécurité et développement avec identité en zone frontalière chilienne. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [on line journal] (A l'ombre du néolibéralisme. Travail, cultures, territoires dans le Chili actuel (dir. Franck Gaudichaud, María Cosette Godoy Hidalgo, Fabiola Miranda-Pérez) [18/09/2015]), from <https://nuevomundo.revues.org/68231>.
- Rumford, C., dir. (2008). *Citizens and Borderwork in Contemporary Europe*. Nueva York: Routledge.
- Storper, M. (1997). Territories, ows and hierarchies in the global economy. *Globalization in the Contemporary World: a Reevaluation*. K. Cox. Oxford: Basil Blackwell.
- Zeraoui, Z., dir. (2013). *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla, México: Montiel y Soriano Editores.