



Instituto IILA - América Latina

**CeSPI**

Centro Studi di Politica Internazionale

## **Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina**



**José Luis Rhi-Sausi  
Dario Conato**  
*(coordinadores)*

Proyecto IILA - CeSPI



**FRONTERAS ABIERTAS**

Proyecto Fronteras Abiertas

**COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA E  
INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA:  
LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO  
FRONTERAS ABIERTAS**

## Índice

Presentación.....	5
1. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas .....	6
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i> .....	6
1.1 Frontera y fronteras en América Latina.....	6
1.2 ¿Por qué es relevante la cooperación transfronteriza para América Latina?.....	8
1.3 La cooperación transfronteriza y la prevención de conflictos.....	10
1.4 Las demandas de cooperación transfronteriza en América Latina .....	12
1.5 Agenda de la cooperación transfronteriza en América Latina .....	14
1.6 El Proyecto Fronteras Abiertas.....	16
2. La experiencia europea como marco general de referencia .....	20
<i>Raffaella Coletti</i> .....	20
2.1 Gobiernos locales en el proceso de integración europea.....	20
2.2 La cooperación transfronteriza europea: prácticas, políticas y valor agregado....	21
2.3 Los hermanamientos: amistad, cooperación y comprensión entre los pueblos de Europa.....	29
2.4 Cooperación territorial: un eje estratégico en la cooperación Italia – América Latina.....	33
3. Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR.....	38
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i> .....	38
3.1 La integración como respuesta a las crisis.....	38
3.2 Las fronteras del MERCOSUR .....	40
3.3 Breves aproximaciones a las políticas fronterizas de dos países del MERCOSUR: Los casos de Brasil y Paraguay .....	44
3.4 Actividades de Proyecto de Fronteras Abiertas en MERCOSUR.....	48
3.5 Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay.....	49
3.6 Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR.....	55
4. Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana.....	68
<i>Dario Conato</i> .....	68
4.1 Viajando de Norte a Sur - en forma de prólogo .....	68
4.2 Estados y desarrollo local en el marco de la integración regional centroamericana .....	69
4.3 El Golfo de Fonseca .....	74
4.4 El Trifinio .....	85
4.5 Estrategia futura de Fronteras Abiertas en Centroamérica.....	92
5. La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador – Perú.....	94
<i>Raffaella Coletti, Dario Conato, Silvia Marteles Moreno y Juan Velásquez Quispe</i> ..	94
5.1 Del conflicto a un camino de paz .....	94
5.2 Características generales de la frontera .....	94
5.3 La gobernanza multinivel en el área de frontera .....	100
Relaciones entre Estados: el Plan Binacional.....	103
5.4 La intervención del Proyecto Fronteras Abiertas .....	106

6. Cooperación Transfronteriza en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú.....	116
<i>Silvia Marteles Moreno</i> .....	116
6.1 Re-escribir el territorio a partir de una cultura común .....	116
6.2 Características generales de la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú .....	116
6.3 Marco general de la Gobernanza en la Triple frontera Bolivia-Chile-Perú .....	123
6.4 Fronteras Abiertas en la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú .....	129
7. Lecciones Aprendidas y perspectivas futuras.....	133
Bibliografía.....	144
Índice de los autores .....	153

## Presentación

Fronteras Abiertas es un proyecto co-financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo (DGCS) del Ministerio de Asuntos Exteriores Italiano y las regiones Lombardía, Piamonte, Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano. Fronteras Abiertas es promovido y ejecutado por el IILA (Istituto Italo Latino-Americano) y el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale), con la colaboración del Observatorio Interregional para la Cooperación la Desarrollo (OICS), el organismo de cooperación internacional de las regiones italianas. El proyecto inició sus actividades en julio de 2007 y uno de sus principales objetivos ha consistido en la construcción de una Red Interregional de actores latinoamericanos y europeos, fundamentalmente subnacionales, que pretende contribuir y fortalecer los procesos de cooperación transfronteriza e integración *desde abajo*, directamente desde los territorios de frontera, como procesos complementarios de la integración regional latinoamericana.

Este volumen ofrece un panorama general de las principales actividades llevadas a cabo por el Proyecto Fronteras Abiertas, así como varias reflexiones sobre la relevancia y madurez de los procesos de cooperación e integración fronteriza en América Latina, donde se ha insertado el proyecto. El volumen ofrece una serie de reflexiones y aprendizajes de carácter teórico y práctico que esperamos contribuyan al debate internacional sobre las características y perspectivas de la cooperación transfronteriza en América Latina. La estructura del volumen es la siguiente:

El primer capítulo introduce los conceptos de Frontera y Fronteras en América Latina y ofrece un cuadro general sobre la relevancia y actualidad del tema de la cooperación transfronteriza en la región. En el capítulo también se presentan, de forma general, las características innovadoras del Proyecto Fronteras Abiertas.

El segundo capítulo explica y profundiza el marco de referencia teórico y metodológico sobre el cual se basa la intervención de Fronteras Abiertas: la experiencia de cooperación transfronteriza como componente clave del proceso de integración de la Unión Europea.

Los cuatro capítulos sucesivos presentan, en detalle, la experiencia de Fronteras Abiertas en las cuatro subregiones prioritarias en las cuales se ha concentrado hasta ahora el proyecto: las fronteras de Argentina-Brasil-Paraguay en el marco del MERCOSUR (Cap. 3), las dos áreas fronterizas centroamericanas, la Región Trifinio y el Golfo de Fonseca en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (Cap. 4), la frontera de Ecuador-Perú en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (Cap. 5) y la Triple frontera de Bolivia-Chile-Perú (Cap. 6).

En el capítulo conclusivo se presentan las principales reflexiones y lecciones aprendidas en el ámbito de la cooperación transfronteriza latinoamericana.

# 1. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas

*José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone*

## 1.1 Frontera y fronteras en América Latina

Las fronteras de América Latina pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados Nacionales; o bien, desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras latinoamericanas que lograban diferenciar el *yo* del *otro* pues no se debe olvidar que la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la idea de separación o división.

La formación de los propios Estados Nacionales latinoamericanos ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importante de la historia tras el fin de los *Virreynatos* de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombálicas portuguesas a mediados del siglo XVIII.

Las guerras de Independencia, guerras de liberación -por un lado- y guerras de establecimiento de nuevas fronteras -por el otro-, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el *yo* pasaba a ser parte del *otro*<sup>1</sup>, es decir, que el *dentro* pasaba a ser parte del *fuera*.

En América Latina el establecimiento de las fronteras, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, dio lugar a una enorme cantidad de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros.

El establecimiento de dichos límites internacionales no ha cesado a lo largo de la “vida independiente” de los países latinoamericanos, restando aún la definición de varios de ellos mientras se transita el “bicentenario” en la mayoría de los países de América Latina y se lucha por profundizar los diferentes procesos de integración regional, muchas veces contrapuestos y/o superpuestos, que han surgido desde los años sesenta en adelante.

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas. De percibir las mismas como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie y despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la

---

<sup>1</sup> Macaulay y Bushnell sostienen que: “En comparación con las viejas naciones de Europa occidental, los países latinoamericanos pueden parecer algo artificiales, ya que no pueden ser diferenciados claramente por criterios de lenguaje, de tradiciones históricas e incluso de religión. Brasil y Haití, como antiguas colonias de Portugal y Francia, quedan lógicamente al margen de estas consideraciones. La razón principal que explica la proliferación de las nuevas naciones atiende al desmembramiento del imperio colonial español, en el cada uno de sus vástagos iniciaría su andadura nacional con un conjunto de leyes e instituciones similares, heredadas del mismo pasado colonial, con la misma lengua (la que hablaban las minorías dominantes que establecieron las nuevas naciones) y, naturalmente, con la misma religión. A menudo se podían establecer contrastes culturales y socioeconómicos mucho mayores entre diferentes regiones de una misma nación que entre esa misma nación y sus países vecinos” (Macaulay, N. y Bushnell, D., 1989, p. 30).

experimentación social de la integración regional en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo se sintetizan en intensas relaciones transfronterizas.

Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza<sup>2</sup> continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias y el surgimiento de las denominadas *lagunas competenciales*.

Al alejarse de las tradicionales hipótesis de conflicto que gobernaron en los países latinoamericanos en ocasión de las dictaduras militares de la década del setenta, al alejarse de la construcción de la frontera armada, de la frontera de defensa, es necesario considerar la reflexión presente, en un contexto de integración regional, en el que la cooperación transfronteriza busca entender las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y funcionales para la construcción de la paz.

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países y consolida los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

Las diferentes relaciones que se pueden encontrar en la frontera han despertado el interés de académicos europeos y latinoamericanos que han propuesto la construcción de diversas tipologías y matrices para las relaciones fronterizas.

Claro está que las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de los límites fronterizos, del peso de la política nacional e internacional, de los acuerdos interestatales e interjurisdiccionales y de las iniciativas regionales que apoyen, promuevan o bien limiten la cooperación y la integración fronteriza.

Cada escenario fronterizo es único por naturaleza como únicas son las fronteras que lo conforman, sin desmedro de ello suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo, a modo de ejemplo puede mencionarse la formulación de proyectos para ciudades gemelas<sup>3</sup>.

La cooperación transfronteriza ofrece a las regiones y a los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos en diversos planos entre

---

<sup>2</sup> En el volumen se utilizan las palabras “Línea fronteriza” o “Límite fronterizo” como sinónimos.

<sup>3</sup> En el marco del Proyecto Fronteras Abiertas, a lo largo del 2009, se decidió retomar la hipótesis de trabajo de las ciudades gemelas. Para ello se programó una misión técnica concentrándose en tres aspectos claves: 1) identificar los principales elementos analíticos para la elaboración de un diagnóstico integral de una frontera constituida por ciudades gemelas; 2) relevar problemas y eventuales soluciones de *governance* territorial transfronteriza en ciudades gemelas de frontera y 3) concentrar la atención temática y proyectual en la dimensión cultural de la cooperación transfronteriza de ciudades gemelas. Los resultados de la misión fueron publicados en el trabajo de José Luis Rhi Sausi titulado “Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural” y disponibles en: [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org)

los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005, p. 70).

La cooperación transfronteriza, por otro lado, estimula la construcción de bienes públicos regionales producto de la necesidad de corrección de problemas que no han encontrado respuesta individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos. “La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados” (Bocalando y Villa, 2009, p.4).

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local.

“La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997, p. 52); y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación (y por tanto de suma positiva), y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

## **1.2 ¿Por qué es relevante la cooperación transfronteriza para América Latina?**

La cooperación transfronteriza es entendida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003, p. 157) que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera.

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

Desde esta perspectiva es menester reconocer los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza en América Latina, entre los que se destacan la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bi-oceánicos, los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en su accionar internacional tanto individual como grupal y el proceso de territorialización (o *reterritorialización* para algunos autores) de la economía que está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica, entre otros factores.

En lo que respecta a las nuevas propuestas de integración física regional, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>4</sup> presenta claramente un manifiesto interés por las zonas de frontera. Su principal objetivo es el de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

El IIRSA constituye la consolidación del compromiso de los doce gobiernos sudamericanos con la modernización e integración de la infraestructura regional con la asistencia técnica y financiera de tres bancos multilaterales: la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) que en su fase de ejecución adoptan la modalidad del Partenariado Público-privado bajo el desarrollo del concepto de integración regional descentralizada<sup>5</sup>.

Las vías de acción escogidas para el desarrollo de la infraestructura ponen de relieve su importancia para el incremento de los intercambios comerciales y el aumento de la competitividad regional, formando parte de una visión geoeconómica del desarrollo centrada en la generación de nuevas especialidades productivas.

La mayor libertad de circulación e intercambio de bienes y servicios en las áreas de frontera se ha dado contemporáneamente al refuerzo de las diferencias en términos de identidad y particularidades económicas como elementos presentes que conviven y estimulan las interacciones en las fronteras.

Es muy difícil construir la integración regional si al mismo tiempo no se afianza el proceso de reforma en el nivel micro (local); haciéndose, a su vez, cada vez más necesarios los procesos de democratización política y de descentralización del Estado-Nación tanto en un sentido de oferta vertical descendente como también en respuesta a las demandas verticales ascendentes<sup>6</sup>.

La creciente autonomía producto del proceso de descentralización, permite a las unidades subnacionales utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus necesidades de desarrollo local. La cooperación transfronteriza requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas del otro, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes sino además concretar objetivos mutuamente beneficiosos.

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y

---

<sup>4</sup> Esta iniciativa es un programa que incluye a los doce países de América del Sur y que se originó en la I Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000.

<sup>5</sup> Entre los diversos ejes de comunicación de IIRSA, el llamado Eje Capricornio, por la línea de latitud sobre la cual se encuentra, tendrá una gran trascendencia económica para las regiones de la Zona de Integración del Cono Sur (ZICOSUR), especialmente a los departamentos del Chaco paraguayo y a los departamentos bolivianos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz. Si los corredores bioceánicos tienen una relevancia estratégica continental para los países sudamericanos, para la ZICOSUR, tiene un rol central en la reconfiguración territorial.

<sup>6</sup> La descentralización puede surgir desde dos perspectivas: por un lado, como una demanda vertical ascendente desde la sociedad civil al Estado-Nación que reclama mayor autonomía en la toma de decisiones locales; o, por otro lado, como una oferta vertical descendente desde el Estado-Nación a la sociedad civil local, en la cual el Estado otorga una serie de competencias a los gobiernos y las comunidades locales. Ambas perspectivas son caras a la cooperación transfronteriza pues contribuyen a generar la capacidad necesaria para evitar los conflictos competenciales que pueden surgir durante el desarrollo de la acción conjunta.

servicios entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera, prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal<sup>7</sup> y vertical<sup>8</sup>.

Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales; ésta asegura, asimismo, una flexibilidad de las políticas nacionales para adecuarse a las realidades locales; y es por medio de esta forma que la descentralización se convierte en mayor democratización (Oddone, 2008).

Mediante el proceso de descentralización se pretende que la población del territorio aprenda a cómo gobernarse a sí misma. “El establecimiento de instituciones locales, que promuevan la participación en los mecanismos de toma de decisión, potencia activamente la población para abordar la política local y restaurar la economía local”<sup>9</sup>.

El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera.

Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas *capacidades* y nuevos *capitales* transfronterizos que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional transfronterizo.

### **1.3 La cooperación transfronteriza y la prevención de conflictos**

La emergencia de tensiones entre los gobiernos latinoamericanos, como es de público conocimiento, continúa repercutiendo en las áreas fronterizas. Entre las razones que dan origen a dichas diferencias encontramos tanto factores históricos de límites como el reconocimiento de problemas que trascienden las fronteras como los medioambientales o la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que forman parte de la actual agenda internacional.

Tensiones fronterizas se identifican entre Argentina y Uruguay, Brasil y Paraguay, Costa Rica y Nicaragua, Colombia y Nicaragua, Colombia y Ecuador, Ecuador y Venezuela, entre otros casos históricos latinoamericanos como el de Bolivia, Chile y Perú<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> La cooperación transfronteriza deberá incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo. (Coletti, 2009, p. 3).

<sup>8</sup> Es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias. El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo al sistema de gobierno de cada Estado: Federal-Unitario, nivel de descentralización, coparticipación, etc. Incluye los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional.

<sup>9</sup> Véase *The Paul H. Nitze School of Advance of International Studies (SAIS)*. Disponible en: <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institutionbuilding.html>.

<sup>10</sup> El conflicto de la “Guerra del Pacífico” (1879-1883), que algunos analistas han identificado como la “Guerra por el Salitre”, recobra su significado en un contexto latinoamericano de rearme. Las disputas

De particular significado es el conflicto de las *pasteras* entre Argentina y Uruguay dado que no sólo ha logrado poner en jaque las políticas ambientales del MERCOSUR<sup>11</sup>, demostrado que ambos países han preferido adoptar la vía internacional por medio de la Corte Internacional de Justicia en vez de los instrumentos regionales a disposición sino que también, sobre todo, ha puesto de relieve cómo los conflictos ambientales y las diferencias nacionales repercuten en los territorios fronterizos.

A cuatro años de inicio del conflicto, el puente que unía Gualeguaychu (Argentina) con Fray Bentos (Uruguay) continúa cortado, presentándose la particular situación que los pobladores locales de Gualeguaychu deciden cuándo levantar el corte del puente generando así una suerte de *privatización* del paso binacional<sup>12</sup>.

En realidad, la norma que se observa en las tensiones entre los países fronterizos latinoamericanos es su carácter enormemente fluido. Esto es, se pasa del *conflicto* al *acuerdo* en poco tiempo. Baste recordar el nerviosismo creado por los movimientos de tropas que Brasil hiciera hace poco más de un año en su frontera sur con el Paraguay y la apertura de una nueva fase de las relaciones bi-nacionales con el acuerdo sobre la energía producida por la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú.

Más estructural y potencialmente más conflictivo es el tema de los llamados *brasiguayos*, donde sus reclamos a los derechos de propiedad violados tienen como contrapeso la percepción paraguaya de una persistente *brasilianización* de su frontera. Este delicado punto de la agenda de Brasil y Paraguay, en realidad, comprende dos fenómenos simultáneos. Por un lado, un precario equilibrio demográfico mediante el cual los brasileños y sus descendientes en Paraguay se acercan al medio millón de personas<sup>13</sup> y, contemporáneamente, una creciente población de recién nacidos de origen paraguayo en el lado brasileño. Por el otro lado, la presión generada por el corrimiento de la *frontera sojera* que ha impactado sobre la frontera brasileño-paraguaya. En el último decenio, la extensión sembrada de soja en Paraguay se cuadruplicó equivaliendo actualmente al 10% del PBI y al 40% de sus exportaciones<sup>14</sup>.

Otro caso de tipo histórico devenido en ambiental, se relaciona con la diferente interpretación del tratado de límites y navegación del río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua. Este diferendo, que una reciente sentencia de la Corte de Justicia de la Haya pretende resolver, es parte de un conjunto de contrastes entre los dos países que se refleja también en el nivel local, como lo demuestra la fallida experiencia de la Confederación de Municipios Fronterizos de Nicaragua y Costa Rica.

Los problemas fronterizos entre Colombia, Ecuador y Venezuela se encuentran en un estado de situación muy delicado que incluye la violación de las zonas de frontera ante

---

históricas entre las elites nacionalistas chilenas, bolivianas y peruanas, y las nuevas alianzas intra y extra sudamericanas, sacan a la luz un conflicto subterráneo no resuelto durante los años del libre mercado y democracia constructores de la paz en el subcontinente. Si bien Sudamérica sigue identificándose a sí misma como un “subsistema de paz y solidaridad ampliada” las compras de armamento de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela de los últimos años podrían hacer peligrar este *status* adquirido.

<sup>11</sup> Para profundizar este punto, véase: Oddone y Granato, 2006.

<sup>12</sup> En ocasión de las eliminatorias para el Mundial de Fútbol 2010, los residentes de Gualeguaychu permitieron el paso de los argentinos que iban a ver el encuentro Argentina-Uruguay que se jugaba en Montevideo (13 de octubre de 2009), ejerciendo ellos mismos la instancia de control que consistía en inscripción de la patente del auto, cantidad de pasajeros y presentación del comprobante de la entrada al partido.

<sup>13</sup> Al respecto véase: Souchaud, 2007.

<sup>14</sup> Paraguay es hoy en día el cuarto productor mundial de soja.

la incapacidad de construir un sistema conjunto que les permita gobernar los problemas y articular respuestas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo<sup>15</sup>.

La formación de alianzas políticas entre grupos de países viene vista por otros países de la región que cuentan con políticas exteriores diferentes como una amenaza a su propia soberanía e intereses nacionales. En vez de utilizar la lógica realista y de confrontación que se concentra en resolver los diferendos por medio del uso del recurso de la fuerza sería interesante propender al control de la situación basado en una estrategia de influencia y bajo la lógica de la cooperación dentro del respeto del derecho internacional y de los acuerdos bilaterales. La cooperación transfronteriza puede constituirse en una base propicia para el desarrollo de la diplomacia preventiva en donde sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyan a prevenir situaciones de conflicto y se estimulen los mecanismos de construcción para la paz.

La cooperación transfronteriza favorece la construcción de confianza por medio de acciones que se desarrollan en el territorio *común* con estrecha colaboración de las autoridades gubernamentales y la sociedad civil local presentes en ambos lados de la línea fronteriza<sup>16</sup>; así como favorece el respeto y la interrelación entre las minorías étnicas y, en última instancia, estimula la concertación política entre las partes.

En este sentido, es interesante mencionar el pasaje de las *fronteras rojas* a las *fronteras verdes*, es decir, la construcción de un entorno ambiental protegido en zonas que han sido escenario de conflictos bélicos. Este pasaje ha sido identificado por algunos autores como *ambientalización de la frontera* y se puede observar en la frontera paraguayoboliviana, escenario de la Guerra del Chaco (1932-1935)<sup>17</sup> y en la frontera Ecuador-Perú con el reciente Encuentro Presidencial y III Gabinete Ministerial Binacional (21.10.2009), en el escenario donde se desarrolló la Guerra de Cenepa en 1995.

#### **1.4 Las demandas de cooperación transfronteriza en América Latina**

Todos los factores anteriormente descriptos han redundado en un aumento de la demanda de cooperación transfronteriza en América Latina.

Varios son los aspectos que ponen de relieve que las áreas fronterizas se están convirtiendo en nodos claves de la integración física (propuesta IIRSA), pasando de ser

---

<sup>15</sup> A la falta de articulación del eje “Quito-Bogotá-Caracas” se suma la posibilidad que bases militares norteamericanas se establezcan en Colombia. Dicha posibilidad obligó a los países miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), proceso de concertación política regional que cuenta con un Consejo de Defensa Sudamericano, a reunirse en Bariloche (Argentina) con la finalidad de analizar la cuestión y construir un consenso regional al respecto. Dicha Cumbre, según los analistas, se cerró sin una posición conjunta en relación a las posibles bases militares y sólo permitió poner en relevancia la polarización sudamericana en cuanto la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

<sup>16</sup> A modo de ejemplo puede nombrarse el proyecto SPOLU desarrollado entre la República Checa y Eslovaquia.

<sup>17</sup> “El fenómeno de ‘ambientalización de la frontera’ puede ser entendido como estrategias de las ONGs para captar más recursos financieros y poder aplicar modelos de conservación eficientes. La lógica de “adelantarse” a los depredadores humanos, controlando de antemano algunos ecosistemas es la explicación de esta conducta fundaría de las ONGs. Llama la atención también la permisividad del Estado al dejar instalar y controlar a ONGs espacios sobre la línea fronteriza, especialmente la de Guyra Paraguay que se encuentra sobre el punto tripartito compartido por Paraguay, Bolivia y Brasil. De esta forma la frontera evoluciona de un modelo de ocupación y gestión por fortines militares desde finales de la guerra del Chaco hasta inicios de la década de 1990, a una frontera regulada por las áreas silvestres públicas y privadas de conservación transfronteriza” (Vázquez, 2009).

áreas marginales para convertirse en áreas estratégicas por la presencia de gas, petróleo y minerales (el caso de la ZICOSUR<sup>18</sup>), por la posibilidad de prevenir nuevas tensiones que, como se ha visto, suelen tener una materialización directa en las zonas de frontera y por encontrarse en su territorio los denominados bienes públicos regionales. A modo de ejemplo: la cuenca trinacional del río Lempa y la cuenca binacional del río Motagua en la región del Trifinio centroamericano, la cuenca del Amazonas de cinco millones de kilómetros cuadrados compartida por ocho países o el Acuífero Guaraní de más de un millón de kilómetros cuadrados compartidos por cuatro países<sup>19</sup>.

Los procesos de integración regional en curso también han relevado, a lo largo de los últimos años, la importancia de la cooperación transfronteriza. De esta forma, en la mayoría de los procesos de integración regional se han diseñado o previsto mecanismos que estimulan la cooperación y la integración fronteriza. En este volumen se abordarán las particularidades de las experiencias centroamericana, andina y conosureña.

No obstante estos factores dinamizantes de la cooperación transfronteriza, la misma se encuentra, hoy en día, frente a una serie de limitaciones y obstáculos. Ante todo hay un marco institucional todavía relativamente poco favorable producto de la persistencia de los “miedos a la frontera” y de la posibilidad de asociar las actividades en la frontera con comportamientos ilícitos. A esto debe sumarse que la experiencia latinoamericana en las áreas fronterizas se ha basado sobre todo en acuerdos bi-nacionales entre los gobiernos centrales que han dado poco espacio a la actuación de las unidades subnacionales, y, asimismo, hay en general un pobre conocimiento y una escasa preparación para la cooperación transfronteriza<sup>20</sup>. La propia cooperación internacional cuenta con poca experiencia en materia transfronteriza destacándose principalmente el Programa Interreg de la Comisión Europea<sup>21</sup>, el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza de la Corporación Andina de Fomento y el Programa Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, a los cuales hay que añadir algunas interesantes iniciativas específicas como el Plan Binacional El Salvador-

---

<sup>18</sup> Según se manifiesta en el Protocolo de Campo Grande del 21 de noviembre de 2005: “ZICOSUR es un foro de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile, comprendidas en el centro oeste suramericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona”. ZICOSUR tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran. Asimismo, se presenta la necesidad de incluir otros Estados Federados del sur de Brasil como Rio Grande do Sul, Santa Caterina y Paraná y la totalidad de los Departamentos del Uruguay para conformar una franja regional que cruce del Pacífico al Atlántico.

<sup>19</sup> El factor agua, como unidad ecológica indivisible, se ha demostrado como uno de los bienes públicos regionales más importantes en América Latina. La subregión cuenta con sesenta y seis cuencas hidrográficas compartida por dos o más países. Véase United Nations Environment Programme, 2002.

<sup>20</sup> En este sentido, una de las acciones principales del Proyecto Fronteras Abiertas consiste en la capacitación de las autoridades regionales y locales, el sector académico y la sociedad civil a partir de su plataforma virtual disponible en [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org) y a los efectos de favorecer el conocimiento y la reflexión en materia de cooperación transfronteriza.

<sup>21</sup> En estos últimos años, la UE ha incrementado aún más la inversión estratégica en cooperación transfronteriza a través de la creación de un instrumento *ad hoc* para la administración de las actividades de la frontera como el Grupo Europeo de Cooperación Territorial (GECT) y a partir del objetivo de la Política de Cohesión (Nuevo objetivo 3 – Cooperación territorial europea). En la programación 2007-2013 la cooperación transfronteriza forma parte de los programas de asistencia externa como el *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación* y el *Instrumento de Ayuda Preadhesión*. Para profundizar sobre la experiencia europea en materia de cooperación transfronteriza, véase en este libro el capítulo “La experiencia europea como cuadro metodológico de referencia” de Raffaella Coletti.

Honduras de la Comisión Europea y los proyectos transfronterizos entre Ecuador y Perú realizados por la Cooperación Italiana.

Por otro lado, y en respuesta a las demandas crecientes, existen algunas experiencias subnacionales de cooperación transfronteriza como el Plan Binacional Ecuador-Perú surgido a consecuencia de los acuerdos de paz de 1998 en cuyo marco se gestan muchos proyectos de desarrollo a lo largo de la frontera común, así como el Plan Trifinio, impulsado por los Gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras en la homónima región transfronteriza. A estos procesos de gran alcance hay que añadir iniciativas con objetivos más puntuales y limitados: por ejemplo, en las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay se registran hoy más de cincuenta proyectos de diferente envergadura y que abarcan variadas temáticas tales como el comercio y el turismo transfronterizos, la salud y las políticas de cohesión social, la educación, la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y el desarrollo de infraestructura y servicios conjuntos.

En general, los dos años de Fronteras Abiertas ponen de relieve el interés de los actores locales transfronterizos (públicos y privados) por participar y cooperar aunque se encuentran con importantes dificultades producto de los límites nacionales puestos a su actuación y al desconocimiento de los medios para favorecer el diálogo y el trabajo conjunto, es decir, para estimular la actuación transfronteriza. Los trabajos realizados no permiten inferir que exista una mayor predisposición a cooperar en las ciudades de frontera de *baja conflictividad* por sobre las de *alta conflictividad*<sup>22</sup>.

Se ha podido identificar un alto interés de las autoridades locales por cooperar como así también de las dependencias públicas y de los sectores académicos. En lo que respecta al sector privado, como siempre influido por el tipo de cambio de las monedas nacionales, el apoyo e interés en colaborar no se puede considerar siempre constante y se encuentra muy influenciado por las variables de la macroeconomía.

En síntesis, se registra una creciente demanda de los gobiernos subnacionales latinoamericanos de políticas e instrumentos de cooperación transfronteriza para desarrollar e integrar las áreas de frontera.

### **1.5 Agenda de la cooperación transfronteriza en América Latina**

La dimensión territorial del desarrollo y la integración regional forman parte de la agenda política de los países latinoamericanos desde hace ya varios años. Todos los gobiernos del subcontinente han puesto entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de fomento del desarrollo local y para la coordinación interinstitucional y transnacional con el objetivo de integrar diferentes áreas que van más allá de las fronteras de los Estados Nacionales.

La integración regional es considerada un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional latinoamericana con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo tanto en el plano institucional como propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos

---

<sup>22</sup> Las mismas han sido identificadas en anteriores trabajos como “ciudades vulnerables” (Rhi-Sausi, 2009b).

diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

La agenda transfronteriza, como muestra el marco metodológico europeo (véase el Capítulo 2), pone de relieve los elementos constitutivos de la *low profile politics*, es decir, aspectos sociales, ambientales y culturales de la política como de la *middle politics* (aspectos económicos y tecnológicos) y se proyecta, sobre todo, en un contexto de actuación internacional de las unidades subnacionales<sup>23</sup>. Estas actividades de cooperación desarrolladas en el ámbito de la *low* y de la *middle politics* creadoras de nuevos márgenes de confianza contribuyen a prevenir acciones producto del poder militar típicas de la *high politics* (alta política).

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio. Dichos procesos de integración componen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y, en algunos casos, la primera vía de acceso; a su vez, como ha quedado demostrado, la paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional en cuestión (Keating, 2001, p.23 y ss; Oddone, 2008, p. 85 y ss).

Numerosos son los temas en materia transfronteriza en los que las unidades subnacionales podrían desarrollar un rol relevante, entre los que pueden destacarse, la gestión ambiental y la protección de los bienes histórico-culturales, la promoción del desarrollo económico local y de infraestructuras intermedias, el mercado de trabajo y la movilidad de las personas, las relaciones urbano/rurales y los nuevos equilibrios territoriales, el desarrollo social a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión y el diseño de nuevos programas educativos plurilingüísticos y multiculturales así como de políticas y estándares de salud comunes.

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

---

<sup>23</sup> “Varios son los debates que se han generado desde la Teoría de las Relaciones Internacionales con respecto a ésta nueva concepción paradiplomática de las unidades subestatales y del rol de las autoridades locales en general. Estos actores tienen hoy un creciente protagonismo en el nivel internacional; su presencia es aún considerada muy reciente desde la Historia de las Relaciones Internacionales; por lo cual el desarrollo y los debates teóricos para interpretar esta nueva realidad son todavía muy incipientes desde la propia ciencia. En ésta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales ‘recién llegados’ al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad, planteándose la necesidad de la formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. Se asiste a la valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales, como ámbitos de interacción y de relaciones de poder (sobre la ruptura generalizada y exclusiva de la idea de Estado y de sociedad nacional); a partir de los nuevos conflictos que han surgido del entrecruzamientos y la superposición de actores, espacios, situaciones y procesos tanto transnacionales como locales; lo que generaría la definición de una nueva problemática que algunos autores ya han identificado como *intermética*. Los especialistas de las relaciones internacionales encontrarán así bajo el término de paradiplomacia el marco conceptual para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de las ciudades y otras unidades subestatales” (Oddone, 2008, p.83-84).

La experiencia de los últimos veinte años de integración regional pone de manifiesto la falta de articulación de los territorios compositivos, el surgimiento y crecimiento de nuevas asimetrías al interior de los propios procesos generando una suerte de centro-periferia de la integración (manifiesta en ejes o corredores principales y los ejes y corredores anexos o alejados de los circuitos económico-productivos o de la toma de decisiones), como así también el anacronismo de algunos de los sistemas diseñados para las fronteras que desde mecanismos internacionales con competencias restringidas se pretende compatibilizar los sistemas operativos y reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de fines específicos.

La tarea de compatibilizar los sistemas operativos y reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de las funciones de los servicios en frontera es un desafío que requiere de la coordinación, el intercambio de información y la especial atención a las particulares características que presenta cada situación fronteriza en el marco del contexto regional.

Las investigaciones y las misiones técnicas de Fronteras Abiertas han permitido estudiar una serie de experiencias de relevancia en materia de cooperación transfronteriza, en el marco de los procesos de integración regional, que en este capítulo inicial se reseñarán para luego ser profundizadas a lo largo del volumen.

## **1.6 El Proyecto Fronteras Abiertas**

Como se ha mencionado, el proceso transfronterizo se constituye en el eje ordenador de la propuesta metodológica, toda vez que los proyectos son las variables funcionales y dependientes que se diseñan y desarrollan en respuesta del eje ordenador identificado.

En lo que respecta a las modalidades de acción o actuación de los proyectos, la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur contribuyen a favorecer la realización de alianzas territoriales que pasan a constituirse en el objetivo estratégico de la gobernanza multinivel para las zonas de frontera.

En tanto que los procesos transfronterizos pueden girar en torno a la definición de políticas para las áreas fronterizas, la gestión de las líneas fronterizas (personas y bienes) y la institucionalidad, entre otras cuestiones; los proyectos diseñados buscarán intervenir sobre la ordenación territorial, la gestión ambiental, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional o la integración de agendas sociales y culturales, entre otros temas.

El Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) y el IILA (Istituto Italo-Latino Americano) y aboca sus esfuerzos a la construcción de una *Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana*. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos<sup>24</sup> y latinoamericanos, así como municipalidades, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios como el OICS (Observatorio Interregional Italiano para la Cooperación al Desarrollo) y la Red de Mercociudades.

---

<sup>24</sup> El grupo de regiones italianas está conformado en este momento por Lombardia, Piamonte, Toscana, Umbria y la Provincia Autónoma de Bolzano.

El Proyecto busca estimular la cooperación descentralizada de un grupo de regiones y ciudades italianas en América Latina y que, a través de la misma, se impulse la cooperación sur-sur entre las unidades subnacionales transfronterizas de los propios países latinoamericanos por medio de la transferencia de buenas prácticas. Este diseño metodológico permite una cooperación *triangular* que parte de la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales a través de la constitución de alianzas o partenariados territoriales. Se trata de un pacto o acuerdo (tácito o explícito) entre los diferentes actores del territorio que permite definir un perfil orientador de la actuación local hacia la estructuración de sistemas territoriales transfronterizos a través de otras acciones relacionadas como la cooperación intermunicipal, la conformación de redes y la creación de nuevos mecanismos de articulación institucionales con otros niveles administrativos como los provinciales o los regionales. De esta forma, la cooperación descentralizada contribuye también al fortalecimiento institucional local y transfronterizo. Por otro lado, tal como ha sostenido Coronel: “En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y territorios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos” (Coronel, 2005, p. 33).

Cuando la cooperación descentralizada cuenta con el objetivo del establecimiento de partenariados transfronterizos, se mejoran las competencias técnicas y de gestión municipal o regional y se estimula la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor “gobernanza de y en proceso” toda vez que se favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo local.

Existen numerosas relaciones de paradiplomacia y cooperación internacional entre las autoridades locales y representantes de la sociedad, así como entre actores europeos e italianos y actores del territorio latinoamericanos, más o menos sostenidas a través de fondos europeos (Rhi-Sausi y Conato, 2008; Stocchiero e Izzo, 2007). También son muchas las experiencias de diálogo transfronterizo – acompañadas a veces por proyectos e iniciativas concretas – en diferentes áreas de América Latina. Lo que en cambio parece todavía muy carente es la capacidad de construir mecanismos de concertación entre los gobiernos intermedios y las autoridades locales, que les den estabilidad y continuidad en el tiempo a las relaciones institucionales y también a la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas como son la gestión ambiental o los flujos de personas.

En este contexto, el Proyecto Fronteras Abiertas se basa en la convicción de que las regiones y las municipalidades europeas que están realizando experiencias en esta dirección podrán ser útiles socios para los gobiernos subnacionales latinoamericanos interesados en dar formas organizativas más avanzadas al diálogo transfronterizo. La cooperación territorial (cooperación transfronteriza o hermanamientos) puede convertirse en un importante tema de intercambio de experiencias y de buenas prácticas: los actores italianos y europeos han adquirido una amplia experiencia en el ámbito del intercambio estructurado de las fronteras y de las ciudades, y pueden contribuir a estimular la atención de las instituciones y de la sociedad civil, con propuestas sobre la

base de los cursos y tipologías de acciones y soluciones institucionales desarrolladas. Además, los actores locales europeos e italianos pueden poner a disposición de sus socios latinoamericanos las capacidades específicas en el ámbito de la elaboración de proyectos, así como su experiencia en materia de lobby institucional.

En un plano más general, la creación de redes translocales alrededor del tema de la cooperación territorial y transfronteriza puede contribuir a difundir en América Latina la idea de entender las fronteras como áreas de paz y prosperidad, transformando el concepto de frontera entendida como *barrera* que impide la circulación y el crecimiento por el de *punte* hacia los propios vecinos y hacia dinámicas de crecimiento y desarrollo. Las relaciones entre ciudades pueden contribuir a difundir la paz, amistad y colaboración entre las comunidades latinoamericanas. En este sentido, la cooperación internacional podría desarrollar un rol estratégico en la difusión de nuevos conceptos sobre la frontera; papel que, en Europa, ha sido desempeñado por la UE y sus organismos institucionales, en primer lugar la Comisión Europea. Las dimensiones locales y subestatales pueden considerarse como el mejor terreno para experimentar esta transformación: por un lado debido a la existencia de problemáticas concretas comunes en las áreas de frontera y en las ciudades que estimulan la cooperación y por otro lado, debido al interés y a la voluntad de las autoridades locales de establecer redes internacionales de cooperación para proyectarse a escala global y mejorar la competitividad del propio territorio.

En este contexto de debate institucional fronterizo, es importante resaltar una de las premisas sostenidas por Fronteras Abiertas producto de la experiencia de trabajo europea: “La eventual creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio ayude a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas de los varios lados de la frontera. Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza” (AEBR, 2004), es decir, que “la estructuras formales sólo tienen sentido en el marco de una relación pre-existente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman cada área de frontera, es decir, del nivel de avance de sus procesos de descentralización y de la existencia de un marco más o menos favorable para la integración, esto es del grado de madurez de los propios sistemas de integración” (Marteles, 2009, p.15).

Las principales actividades desarrolladas por Fronteras Abiertas han sido la información a través de la página web, la elaboración de documentos de trabajo y boletines, la formación a partir de viajes de estudio, cursos on-line y seminarios presenciales, la asistencia técnica para la elaboración de diagnósticos y de proyectos, la consultoría especializada, la creación de una red de institutos e investigadores de estudios fronterizos que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la conformación de una red de parlamentarios de frontera en un contexto de mayor interacción entre parlamentarios y autoridades locales.

Parte relevante de Fronteras Abiertas ha sido el trabajo para mejorar la capacidad de diseñar proyectos de los actores locales proponiéndose como una plataforma de proyectos. El apoyo brindado se ha concentrado principalmente en: el diagnóstico del desarrollo territorial, teniendo en cuenta las diferencias, pero integrando las perspectivas

y prioridades de los países que comparten cada área de frontera; en la gobernanza territorial, a partir del papel de los actores públicos y privados que participan en las relaciones transfronterizas; en la capacidad de formulación de proyectos, a través de un acompañamiento en la elaboración de proyectos de acuerdo a las normas y condiciones de los organismos multilaterales de cooperación.

Los principales elementos que se han tenido en cuenta a la hora de seleccionar las áreas fronterizas del programa son los siguientes:

- la existencia de un marco institucional de integración regional (UNASUR, MERCOSUR, CAN, SICA);
- una participación activa y consenso por parte de los gobiernos nacionales;
- una participación activa de las administraciones subestatales de las áreas de frontera;
- la existencia de condiciones socioeconómicas que justifiquen la participación de la cooperación internacional (como por ejemplo bajos índices de desarrollo humano);
- ser países y/o áreas prioritarias de la cooperación italiana;
- la adhesión de una o más regiones italianas al Proyecto Fronteras Abiertas en las áreas de frontera identificadas;
- la existencia de voluntad y/o procesos de integración en marcha y la posibilidad de diálogo con otros proyectos de desarrollo transfronterizo.

Actualmente, Fronteras Abiertas opera formalmente en cuatro subregiones de América Latina<sup>25</sup>. Las áreas son las siguientes:

- En el MERCOSUR, las fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay;
- En Centroamérica, la frontera terrestre y marítima del Golfo de Fonseca entre El Salvador, Honduras y Nicaragua y el Trifinio, entre Honduras, Guatemala y El Salvador;
- En la Comunidad Andina de Naciones, la frontera occidental entre Ecuador y Perú;
- En la región surandina, la triple frontera entre Bolivia, Chile y Perú.

La complejidad y lentitud de la integración regional en América Latina hace que programas como Fronteras Abiertas apuesten por apoyar procesos paralelos de integración *desde abajo*, generados desde los territorios, donde los actores protagonistas son las instancias públicas de carácter subnacional, el sector privado y la sociedad civil. Cada área de frontera tiene características únicas, en ella se imbrican multitud de intereses, conflictos, agendas, actores, prioridades, experiencias de relación, ritmos de trabajo, etc. Articular y coordinar los diferentes elementos para la búsqueda conjunta de oportunidades y/o soluciones a las problemáticas comunes, son las metas clave de la cooperación transfronteriza. Consecuentemente, la lógica de intervención del Proyecto Fronteras Abiertas también es diferente para cada área de frontera. El elemento de unión entre las diferentes intervenciones en las áreas de frontera está dado por el cuadro de referencia teórico-metodológico común.

---

<sup>25</sup> El Proyecto Fronteras Abiertas también ha entablado diálogos de colaboración en otras áreas de frontera latinoamericanas como en Ecuador-Colombia y Brasil-Perú.

## 2. La experiencia europea como marco general de referencia

Raffaella Coletti

### 2.1 Gobiernos locales en el proceso de integración europea

El proceso de integración europea puede considerarse como el más complejo y avanzado del mundo moderno. De hecho, los Estados miembros de la Unión Europea han llegado a adquirir un nivel de integración notablemente superior al de muchos otros procesos en curso.

Precisamente por esta razón, en diferentes partes del mundo, se mira la experiencia europea con especial atención e interés. Existen numerosos estudios que analizan las decisiones políticas y las contingencias históricas que han permitido a la Unión Europea alcanzar los resultados actuales, con el fin de identificar algunos elementos de replicabilidad pero adecuándolos y tomando en cuenta las características específicas de los contextos locales y nacionales.

Las autoridades locales y los gobiernos intermedios han tenido un rol central en el proceso de integración europea. A partir de 1957, año en el que se constituyó la Comunidad Económica Europea (el primer paso hacia la actual Unión Europea), las autoridades locales y regionales de Europa han adquirido una relevancia creciente en la arena política europea e internacional. Dicha relevancia puede constatarse al observar tres tipologías de acciones por parte de estos actores. En primer lugar las instituciones locales y regionales han desempeñado un papel clave en el ámbito de la arquitectura europea de acuerdo con el principio europeo de subsidiariedad, según el cual la intervención pública debe ser ejecutada desde el nivel institucional más cercano posible al ciudadano. De esta forma, se ha ido consolidando la denominada *gobernanza multinivel* de la UE, expresión acuñada en los años noventa, precisamente para describir el funcionamiento de la Unión: en un estudio de 1993 dedicado a los fondos estructurales de la UE se la define como “un sistema basado en la negociación continua entre gobiernos que se superponen entre sí en las diferentes escalas territoriales, supranacionales, nacionales, regionales y locales, que deriva de un proceso general de redefinición institucional y de la redistribución de las competencias” (Marks, citado por Bobbio, 2005, p. 51). En segundo lugar, las autoridades locales y regionales han contribuido al proceso de integración y al desarrollo pacífico de la Unión europea, a través de un intercambio significativo de carácter transfronterizo e interregional. Cabe destacar que el contacto e intercambio entre autoridades locales y regionales europeas (fronterizas y no fronterizas) ha favorecido el conocimiento recíproco y el desarrollo social y económico de Europa en su conjunto. Finalmente, las autoridades subestatales europeas han construido a lo largo de los últimos años, una red cada vez más relevante de relaciones internacionales con instituciones homólogas fuera de la Unión, a través de los hermanamientos internacionales y de la cooperación descentralizada, creando espacios de intercambio de experiencias y capacidades adquiridas a nivel local y regional para el desarrollo y la cohesión social.

El Proyecto Fronteras Abiertas, cuyo objetivo es favorecer la creación de una Red Interregional de actores para la cooperación transfronteriza e integración latinoamericana con el apoyo de la Cooperación Italiana, valoriza las experiencias y el rol de las autoridades locales y regionales italianas de dos formas diferentes. Por un

lado, debido a la experiencia adquirida en el ámbito de los hermanamientos internacionales y de la cooperación descentralizada (Stocchiero 2000, 2007; Stocchiero et al, 2001), se considera a las autoridades locales y regionales como socios cualificados para la creación de redes internacionales de cooperación a nivel local. Por otro lado, el Proyecto ha inspirado su metodología operativa, precisamente, en las iniciativas y experiencias de intercambio que se han realizado entre autoridades locales y regionales en Europa y que han contribuido de forma significativa en el proceso de integración europea.

Este capítulo pretende ofrecer una panorámica general de las dos principales metodologías de intercambio entre autoridades subestatales que subyacen en la base del Proyecto Fronteras Abiertas: la cooperación transfronteriza y los hermanamientos.

El análisis de las principales características de estos instrumentos, de las políticas de financiamiento de la Comisión europea que los apoyan, así como del valor agregado que éstas han generado en el proceso de integración, permite por un lado, comprender mejor los principios inspiradores del Proyecto Fronteras Abiertas y por otro lado, permite ilustrar el valor estratégico que el intercambio a nivel local y regional puede adquirir en el marco de los procesos de integración y desarrollo, en cualquier parte del mundo.

## **2.2 La cooperación transfronteriza europea: prácticas, políticas y valor agregado**

### *La cooperación transfronteriza en Europa: características*

A lo largo de los últimos cincuenta años, hemos asistido a un cambio profundo del significado de los límites fronterizos en Europa. A partir de la segunda guerra mundial, las áreas de frontera del viejo continente han dejado de ser áreas de división y separación, para pasar a convertirse en puentes de integración y desarrollo, gracias a un incesante proceso de acercamiento entre los pueblos europeos. La caída del muro de Berlín involucró también en esta transformación a los países del Este de Europa, en su transición de economías planificadas a economías de mercado.

El motor e instrumento de transformación de las fronteras europeas ha sido, naturalmente, el proceso de integración, el cual ha permitido definir un verdadero *territorio europeo*, redibujando la territorialidad exclusiva de los Estados nacionales, a través del abatimiento progresivo de los límites fronterizos. Este abatimiento ha sido llevado a cabo a través de la puesta en marcha de una serie de normativas específicas, como por ejemplo, la creación de un mercado único, los acuerdos de Schengen<sup>26</sup> o la entrada del Euro, medidas que han contribuido de diferente manera a reducir el “efecto límite fronterizo” y a convertir a la Unión Europea en un espacio cohesionado e

---

<sup>26</sup> Con los acuerdos de Schengen se hace referencia a un tratado que involucra a algunos Estados miembros de la Unión europea, así como a Estados terceros. Los acuerdos se firmaron en 1985 por cinco países fundadores; en 1990 se elaboró una convención que entró en vigor en 1995. Los acuerdos prevén: la abolición de los controles sistemáticos de las personas en las fronteras internas al espacio Schengen; el fortalecimiento de los controles en las fronteras externas al espacio Schengen; la colaboración de las fuerzas de policía y posibilidad de éstas para intervenir en algunos casos más allá de los propios límites fronterizo; la coordinación entre estados en la lucha contra la criminalidad organizada de relevancia internacional (por ejemplo mafia, tráfico de armas, droga, inmigración clandestina); la integración de bases de datos de fuerzas de policía.

integrado. Un rol determinante ha sido jugado también a nivel subnacional, por parte de las autoridades locales y regionales de frontera que han animado procesos de integración *desde abajo*, a través de formas más o menos articuladas de cooperación transfronteriza.

Una definición oficial de cooperación transfronteriza en Europa describe el fenómeno como “cada proyecto común destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo” (Consejo de Europa, 1980). De forma más general, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003, p. 157).

Los protagonistas de la cooperación transfronteriza europea son los gobiernos intermedios y locales. Idealmente, en la cooperación transfronteriza deberían participar los actores públicos y privados de ambos lados del límite fronterizo (Yoder, 2003), y ser “incluidos en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Esta definición implica que es necesaria la acción transfronteriza en todos los niveles, nacionales, regionales y locales, de lo contrario, surgirán inevitablemente conflictos por las competencias” (Gabbe, 2005).

La región transfronteriza (entendida como área territorial que incluye a dos – o más – zonas de frontera que se asoman a un límite fronterizo) está gobernada a nivel político y administrativo por distintos sujetos: en primer lugar, por los estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de cierre/apertura del límite fronterizo; por eventuales entidades supranacionales, como por ejemplo la Unión europea, que tienen un papel clave en la definición del marco y directrices de los procesos de integración del territorio; por los municipios y los gobiernos intermedios situadas en el área de frontera, que administran las relaciones cotidianas que puedan llevarse a cabo alrededor del límite fronterizo; por eventuales instituciones transfronterizas, específicamente encargadas de la gestión del área, que pueden ser constituidas a nivel interestatal, interregional o local. Además, en una región transfronteriza participan distintos actores del sector privado que interaccionan en la frontera. La gestión de los límites fronterizos y el tema de la cooperación transfronteriza, son ejemplos de *gobernanza* a múltiples niveles: *vertical* puesto que existe una división de funciones entre los diferentes niveles institucionales y hay una interacción entre ellos y *horizontal* debido a la participación de los distintos actores de los territorios.

En la práctica, el nivel de participación de los diferentes actores varía mucho de acuerdo a cada experiencia, y no es posible identificar un modelo unívoco. Los temas que caracterizan la cooperación transfronteriza responden al deseo de afrontar de manera conjunta los problemas de la vida cotidiana ligados fundamentalmente al desarrollo económico, medio ambiente, infraestructuras y a la puesta en valor del patrimonio cultural (Keating, 1998). A estos temas pueden agregarse: el empleo y protección social, el ordenamiento territorial, la demografía y salud y la administración e impuestos (Ricq, 2006).

Las primeras experiencias formales de cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales en Europa se remontan a la segunda mitad de los años cincuenta, enmarcadas en un panorama general en el que los gobiernos europeos estaban todavía fuertemente centralizados, especialmente en las actividades ligadas a las relaciones exteriores. Desde este punto de vista, la cooperación transfronteriza en Europa

representa uno de los primeros espacios en los que las autoridades locales han podido experimentar su proyección exterior y formalizar sus actividades de paradiplomacia.

Es muy importante aclarar que “la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan las cooperaciones basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera” (Consejo de Europa, 2006, p.11).

En Europa, la continuidad temporal de las relaciones fronterizas ha llevado a la creación de instituciones específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza: las Euroregiones. Las Euroregiones son estructuras que nacen *desde abajo* y que tienen una forma organizativa y jurídica única. Cada frontera se caracteriza por elementos históricos y políticos propios que la distinguen de las demás, por lo tanto, las formas y los contenidos de la interacción entre autoridades locales serán muy diferentes en función de los contextos, es decir que “las diferencias determinadas por los límites fronterizos a la hora de organizar las áreas de frontera, hacen muy difícil realizar un análisis homogéneo” (Bufon, 2006, p. 50). De todas formas, las Euroregiones poseen generalmente una serie de características comunes: son permanentes, tienen una identidad separada de la de sus países miembros, tienen recursos administrativos, técnicos y financieros propios y poseen mecanismos internos de toma de decisiones (Gabbe, 2004). La mayor parte de las Euroregiones posee a su vez un Consejo, una Presidencia, Grupos de trabajo por temáticas y una Secretaría (Perkmann, 2007). A partir de los años setenta empieza a implantarse un segundo tipo de región transfronteriza: la *Comunidad de trabajo*. Comparada con las primeras Euroregiones, las Comunidades de trabajo tienen una extensión territorial más amplia y nacen de acuerdo a objetivos específicos, generalmente ligados al desarrollo económico.

Las instituciones de cooperación transfronteriza suelen fundarse en acuerdos de cooperación entre divisiones o departamentos de las administraciones locales o regionales de frontera, por lo tanto las estructuras que éstas establecen pueden tomar distintas formas. Las diferentes tipologías de estructuras jurídicas que las instituciones transfronterizas pueden adoptar denotan, en general, diversos grados de competencias en la gestión de las actividades: por un lado, existen Euroregiones con personalidad jurídica y poderes ejecutivos en parte autónomos respecto a los de las instituciones centrales y locales de los propios países miembros, mientras que por otro lado, existen Euroregiones que tienen sólo un rol de complementariedad respecto a las decisiones de política transfronteriza adoptadas por los gobiernos locales.

En un escenario ideal, la institucionalización de las Regiones de frontera sería el último paso a seguir en un proceso que incluye tres etapas: en una primera etapa, se activan las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades privadas y ciudadanos; en una segunda etapa, las instituciones locales se introducen activamente en los procesos regionales; y en una tercera etapa, se define la estructura de la Región Transfronteriza para poder administrar la cooperación transfronteriza (Gasparini, 2004). Desde el punto de vista práctico, ésta es sólo una de las posibilidades, ya que el proceso puede originarse también directamente por la voluntad de las autoridades locales que desean proyectarse afuera de las fronteras nacionales. De todas maneras, la institucionalización, implica un cambio de concepción de las actividades de cooperación: normalmente, “los

territorios colindantes cooperan sólo en temáticas o casos específicos, mientras que una Región Transfronteriza se proyecta de manera eficaz y a largo plazo, siendo su única finalidad garantizar el buen resultado de las iniciativas de cooperación transfronteriza en el territorio. El trabajo se basa en la elaboración conjunta de estrategias a largo plazo, incluyendo un análisis de las fortalezas y debilidades que determinan los campos de acción en los que se desarrollan proyectos” (Gabbe, 2005, p. 4).

### *Políticas europeas de cooperación transfronteriza*

Los orígenes y primeras experimentaciones de regulación del intercambio en las fronteras con los municipios como impulsores y protagonistas en Europa se sitúan en Alemania occidental, con la formalización en 1958 de la primera Euroregión, conocida por Euregio, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda.

En la primera fase, las Euroregiones fueron creadas de forma espontánea y *desde abajo*, a pesar de que, desde el principio, estos procesos fueron observados con interés a nivel supranacional europeo. El primer cuerpo de la actual UE, la Comunidad Económica Europea, constituida en 1957, estaba formado únicamente por seis Estados miembros y estaba orientado fundamentalmente a generar acuerdos, entre Estados, de cooperación económica y comercial. El primer actor europeo que se ocupó de cooperación internacional fue el Consejo de Europa<sup>27</sup> (CoE), organismo internacional nacido en Londres en 1949 con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, de conformidad con la Convención europea de los derechos del hombre y otros documentos de base ligados a la protección del individuo. El CoE apoyó políticamente desde un principio el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores subnacionales, concebida como un posible instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos que habían apenas salido del conflicto mundial. De esta forma, el CoE ofreció a las autoridades subnacionales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas.

En 1980, gracias al apoyo político del Consejo de Europa, veinte países firmaron la *Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales*, más conocida como la Convención de Madrid. La convención ofrece a los países que firman, un marco jurídico compartido para la cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales (regionales y locales).

A partir de los años noventa la Unión Europea empieza también a ocuparse explícitamente de la cooperación transfronteriza. La atención de la UE a este tema estaba directamente relacionada con algunos macroprocesos en marcha en el viejo continente y con la vía de la integración. El Acta Única Europea (AUE) de 1986 llevó por un lado a la creación del Mercado Común en 1993 con la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales dentro del territorio comunitario; y por otro lado, reconocía la importancia de crear políticas públicas europeas orientadas a paliar

---

<sup>27</sup> Creado el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. El Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea. Está compuesto por 47 países miembros, 1 país candidato y 5 Estados observadores. El Consejo de Europa no es parte de la Unión europea; no hay que confundirlo en particular con el Consejo europeo, reunión regular de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea cuyo fin es planificar la política comunitaria. [http://www.coe.int/t/es/com/about\\_coe/](http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/).

desequilibrios regionales y sociales existentes entre las diferentes Regiones europeas. De esta forma, las políticas de cooperación transfronteriza adquieren una nueva relevancia, ya que abordan el tema de los desequilibrios regionales y actúan precisamente en las áreas más afectadas por el impacto del mercado único. En relación al contexto externo, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, modifican el panorama que circunda a la Unión Europea, obligando a poner también particular atención a las fronteras externas.

En este contexto, la Comisión Europea lanza en 1990 el programa INTERREG, válido para el periodo de 1990-1993. El programa, financiado en el marco de las políticas regionales de la UE, apoya la cooperación entre las Regiones de frontera de la Unión Europea, para ayudarlas en sus procesos de desarrollo y en la reconversión de sus economías como consecuencia de los procesos de integración. Se financian dos ediciones sucesivas del programa (1994-1999 y 2000-2006) y a partir de 1994 se inician programas paralelos a Interreg para la cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales dentro de la UE e instituciones homólogas fuera de la UE.

Es importante especificar que la participación en los programas Interreg no implica que las autoridades locales y regionales creen instituciones transfronterizas, pero estos programas sí requieren de la creación de estructuras conjuntas que garanticen la concertación entre las partes durante la duración del programa. En las áreas de frontera identificadas, el programa ha financiado fundamentalmente proyectos de desarrollo en los sectores: medio ambiente, infraestructura, economía, turismo y otros.

A través de las políticas de la Comisión europea muchos actores de frontera reciben fondos y financiamiento para realizar actividades de cooperación. Además, debido a la atención prestada por la UE, la cooperación transfronteriza se ha convertido desde los años noventa en un tema central de política pública regional en el viejo continente. Como consecuencia de ello, las prácticas de cooperación transfronteriza se han difundido por todo el territorio europeo, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no habían experimentado esta forma de cooperación. En muchos casos, en estos territorios las autoridades locales y regionales tenían las condiciones para gestionar y promover las actividades de cooperación. Por tanto, en las primeras ediciones de Interreg, los Estados nacionales jugaron a menudo un papel clave, convirtiéndose en intérpretes de las necesidades de algunas comunidades locales promoviendo actividades de intercambio. Con el tiempo, las autoridades locales y regionales han ido adquiriendo capacidad de elaboración y gestión de proyectos, y han adquirido más protagonismo en las actividades de cooperación transfronteriza.

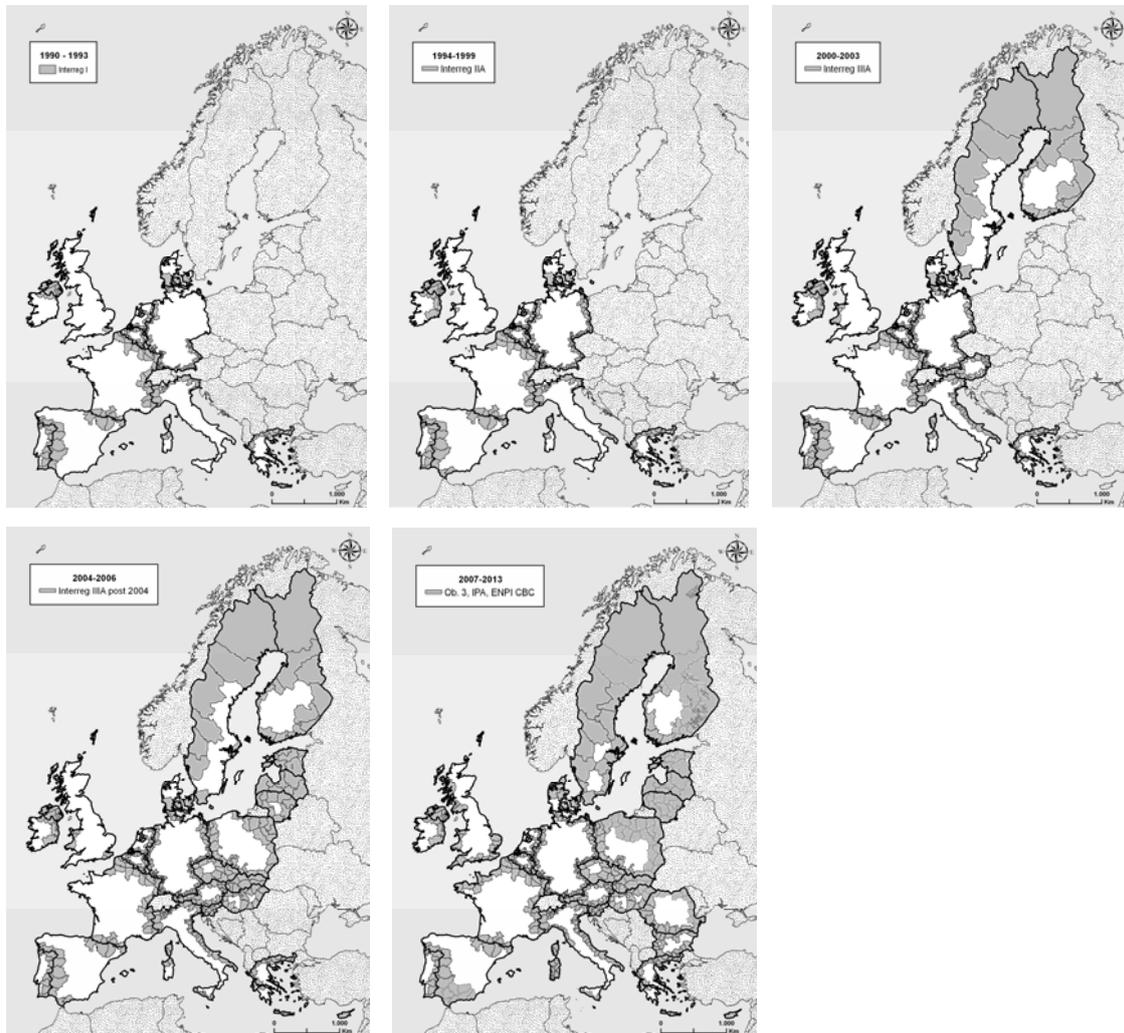
La programación actual de los fondos europeos (2007-2013) se caracteriza por una inversión cada vez más estratégica en la cooperación transfronteriza: la cooperación territorial, que incluye intercambio transfronterizo, transnacional e interregional entre autoridades locales y regionales europeas, se ha convertido en uno de los tres objetivos prioritarios de las políticas regionales<sup>28</sup>. Además, la cooperación transfronteriza es también financiada a través de fondos específicos<sup>29</sup> como actividad más allá de los límites externos de la UE, es decir: entre autoridades locales que pertenecen a los estados miembros y autoridades locales externas. Actualmente, se está atravesando una

---

<sup>28</sup> Los otros dos objetivos son la Convergencia entre regiones y la Competitividad territorial y empleo.

<sup>29</sup> Los fondos son concretamente IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance, ayuda a los países en vía de preadhesión (Balcanes occidentales y Turquía) y ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument, destinado a los países orientales y meridionales vecinos de la Unión europea. Ambos fondos tienen un componente de financiamiento de iniciativas transfronterizas.

fase delicada en el proceso de integración de la UE, también debido en parte a la reciente crisis económica que ha puesto de manifiesto las debilidades de este proceso. La cooperación transfronteriza es considerada como eje estratégico para la integración y cohesión comunitaria europea.



**Fig 2.1:** Evolución del mapa de los territorios europeos elegibles para la cooperación transfronteriza financiada por la UE. 1990-2007. Fuente: elaborado por Raffaella Coletti.

### *El valor agregado de la cooperación transfronteriza en Europa*

La cooperación transfronteriza como práctica de interacción estructurada entre autoridades locales de frontera ha crecido de forma incesante en Europa en los últimos cincuenta años, aumentando consecuentemente su difusión en el territorio y su inversión estratégica. Las razones de base de esta difusión de la cooperación transfronteriza se encuentran en las múltiples dimensiones que estas prácticas y políticas han estimulado y sobre las que han actuado. El valor agregado de la cooperación transfronteriza en Europa puede ser evaluado ya sea a escala local, observando el impacto de estas prácticas a nivel de cada frontera, ya sea a escala supranacional, desde una óptica más general del proceso de integración. Asumiendo esta doble escala, se enunciarán a continuación algunos de los principales aportes de la cooperación transfronteriza al proceso de desarrollo y creación de una Europa unida.

En primer lugar, desde un punto de vista concreto, operativo y a escala local, las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido en muchos casos superar problemáticas comunes típicas de las áreas de frontera. La continuidad del territorio presenta problemas que no siempre pueden ser resueltos de acuerdo con la rígida separación impuesta por los estados nacionales, ya que quienes se ven afectados son las comunidades que viven la zona de frontera. Las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido a las autoridades locales y regionales europeas afrontar de forma conjunta problemáticas comunes tales como la gestión natural de un mismo ecosistema o la reconversión de zonas industriales.

Las prácticas de cooperación transfronteriza se han convertido además en un importante instrumento en el ámbito del desarrollo económico. Desde este punto de vista, las áreas de frontera suelen ser periféricas respecto a sus centros nacionales y a veces se ven afectadas negativamente por las políticas de los propios Estados. En relación a esto, en el caso europeo, las prácticas de cooperación transfronteriza han ofrecido a los territorios la posibilidad de crear nuevas centralidades a escala transnacional, complementando muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países. Las áreas transfronterizas se convierten de esta manera en centros de desarrollo a nivel supranacional y global, y no como periferias de la división político-administrativa definida por los estados nacionales.

Naturalmente, no todas las experiencias de cooperación transfronteriza han sido experiencias de éxito. La calidad de los resultados obtenidos ha dependido de diversos factores, entre los cuales se ha identificado como determinante la capacidad e implicación de los entes locales involucrados en los procesos de intercambio.

Otro elemento clave al que han contribuido las prácticas de cooperación transfronteriza es la puesta en valor de los bienes naturales y culturales comunes favoreciendo de esta forma un acercamiento entre naciones europeas y el fortalecimiento del proceso de integración: las fronteras del viejo continente representan cicatrices de la historia, que la cooperación transfronteriza ayuda a reducir. Las prácticas de cooperación transfronteriza han ayudado a crear una red de actores institucionales y territoriales, que se han convertido en los pilares de la integración y del desarrollo de la UE.

Un significativo valor agregado de las prácticas de cooperación transfronteriza en Europa está ligado a las Euroregiones. La creación de instituciones transfronterizas no sólo hace más eficaz la gestión de las actividades de cooperación, sino que además favorece una gobernanza multinivel más compleja y funcional, mejorando la democracia local: las instituciones transfronterizas responden, a menudo, a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y representan los intereses de Regiones y territorios.

Por último, la cooperación transfronteriza tiene un particular valor agregado en el contexto de los límites fronterizos externos de la UE, ya que puede convertirse en un puente entre la UE y sus países vecinos. En el pasado, esta forma de cooperación *desde abajo* entre autoridades locales, se convirtió en una vía para la integración de los antiguos países socialistas de Europa central y oriental dentro de la UE. Todavía hoy las prácticas de cooperación transfronteriza de la UE y sus vecinos, de los países orientales y de los países de la ribera sur del mediterráneo, pueden contribuir a la creación de un área de prosperidad y buena vecindad alrededor de la Unión.

Todos estos elementos contemplan la naturaleza material y local de las prácticas de cooperación transfronteriza y sus efectos concretos en el territorio, que por sí solos son

suficientes para justificar el valor que este tipo de cooperación puede tener para el desarrollo de un territorio. Cabe agregar que existen otros elementos que también son muy relevantes y emanan del valor agregado que tienen estas prácticas en términos inmateriales y más generales. Efectivamente, los límites y fronteras tienen un carácter “relacional y no arbitrario” y tienen sentido y origen solamente en “las relaciones que un sujeto, individual o colectivo, establece con el espacio” (Raffestin, 1987, p. 10). El acto de trazar límites representa un “fuerte acto de imaginación del mundo” (Van Houtum, Kramsch e Zierhofer, 2005, p. 3). En consecuencia las prácticas de cooperación en las fronteras conllevan, además de los impactos materiales, un significado imaginario e inmaterial. La cooperación transfronteriza ha apoyado el proceso de integración no sólo de forma concreta, a través de la difusión de las iniciativas de intercambio en el territorio, sino también a nivel metafórico, a través de la promoción de una imagen del territorio europeo como interconectado, fluido y *sin fronteras*. Desde este punto de vista, las prácticas de cooperación transfronteriza han contribuido a reforzar la idea de una Europa unida, que inspiran y guían el proceso concreto de integración.

La caída de las fronteras del viejo continente lleva consigo la creación y el fortalecimiento de nuevas identidades europeas, que a su vez contribuyen al proceso de integración. La escala local se proyecta en el ámbito internacional, reivindicando en muchos casos identidades culturales y sociales que van más allá de las fronteras nacionales. Estas nuevas identidades pueden, por tanto, enmarcarse sólo en una óptica de referencia europea y global. De este modo estas identidades contribuyen a la creación de un sentido de pertenencia a una Europa unida.

La cooperación transfronteriza contribuye también al proceso de integración, en concreto respecto a la evolución del territorio de la Unión. En general “la integración europea desafía las prerrogativas en torno a la territorialidad” (Berezin, 2003, p. 15). La superación de las fronteras nacionales que presupone la cooperación transfronteriza, determina una nueva territorialización de la Unión europea, que supera la tradicional subdivisión del sistema westfaliano, en la que se transforma de una simple suma de Estados en algo diferente. La nueva geografía de Europa que deriva de ello se convierte en una nueva geografía económica, en el momento en el que, como se ha mencionado, territorios tradicionalmente periféricos en el contexto de las economías nacionales se convierten en nuevos centros desde una óptica europea.

Desde un punto de vista institucional, el proceso de integración europeo “representa el principal proceso de cambio institucional en el centro de la nueva Europa” (*Ibidem*). En este contexto, la cooperación transfronteriza europea se basa en una serie de relaciones multinivel en las que las autoridades locales son el actor principal, pero involucra también las relaciones entre Estados (gobernanza vertical) y las relaciones entre actores públicos y privados del territorio (gobernanza horizontal). Este enfoque, desde el punto de vista institucional, introduce una interesante articulación poniendo en marcha el proceso de *rescaling* que se está dando a nivel mundial, es decir, la reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico basada en las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). La consolidación de la Unión europea “ha puesto en marcha una profunda transformación del espacio político” (Brenner, 2003, p. 141) y del “marco institucional y las escalas, respecto a lo que concierne al espacio europeo, que atraviesa un período de profundos cambios” (*Ibidem*, p. 166). Según Brenner el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del rol del Estado, sino una definición nueva del Estado, “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (*Ibidem*, p. 4) respecto a la definición del modelo westfaliano, de la que deriva un nuevo

modelo de gobernanza del territorio, que convierte en más complejo y articulado el cuadro general de la gobernanza multinivel.

En este marco, se coloca la cooperación transfronteriza y en particular las instituciones transfronterizas, estructuras para la planificación y gestión de las actividades de cooperación, que proponen nuevas configuraciones del espacio, así como nuevas articulaciones institucionales. La cooperación transfronteriza y las Regiones fronterizas “representan formas de innovación específicas en relación al espacio, los lugares y escalas” (Jessop, 2002, p. 37). Esta forma de cooperación desafía efectivamente la calidad estática de los límites fronterizos estatales y las divisiones administrativas y jurisdiccionales, determinando la creación de nuevos sujetos políticos e institucionales transfronterizos, en un proceso de redefinición de las escalas tradicionales.

Finalmente, más allá de la creación de instituciones transfronterizas, la consolidación de la *gobernanza multinivel* se realiza, en el ámbito de la cooperación transfronteriza, a través de la puesta en valor del papel de las autoridades subestatales, determinando nuevos equilibrios dentro del complejo sistema de gestión de la Unión europea. Los actores locales y regionales obtienen, a través de la cooperación transfronteriza, una respuesta satisfactoria a los intereses locales, como la competitividad territorial, la proyección internacional y la paradiplomacia, pero también un papel cada vez más relevante en la nueva arquitectura institucional europea. Se puede decir que la difusión de la cooperación transfronteriza permite satisfacer intereses diversificados: el interés de la UE y del Consejo de Europa hacia la construcción de una Europa unida; y el interés de las autoridades locales de proyectarse a escala transnacional e internacional en un mundo cada vez más globalizado.

### **2.3 Los hermanamientos: amistad, cooperación y comprensión entre los pueblos de Europa<sup>30</sup>**

"El hermanamiento es el encuentro de dos municipios que deciden hacer pública su unión para actuar dentro de una perspectiva europea, para contrastar sus problemas y para desarrollar entre ellos unos lazos de amistad cada vez más estrechos". Esta definición de hermanamiento procede de Jean Barthe, uno de los fundadores del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) después de la segunda guerra mundial.

El hermanamiento es una acción compleja, que incluye variedad de perspectivas y que hace converger las “diversidades” europeas creando auténticos lazos de amistad entre comunidades de lenguas y costumbres diversas. Además, los hermanamientos permiten verificar la complementariedad económica entre Ciudades y Regiones bastante distantes dentro de Europa.

Los hermanamientos promueven la comprensión recíproca y representan una vía a través de la cual se realizan intercambios culturales entre diferentes sociedades.

Los hermanamientos pueden crearse entre municipios, comarcas o provincias. De hecho, se caracterizan por una gran variedad de actividades que involucran a gran número de personas de dos o más municipios. Los hermanamientos se consideran como un compromiso a largo plazo entre autoridades locales, que va más allá de una simple

---

<sup>30</sup> Muchas de las informaciones recogidas en este párrafo se han extraído de los sitios web [www.twinning.org](http://www.twinning.org) y [www.aiccre.it](http://www.aiccre.it)

colaboración para la ejecución de un proyecto a corto plazo. Generalmente, trascienden los cambios en el ámbito político local y las dificultades pasajeras que puedan afectar a uno u otro de los municipios. Precisamente por su proyección a largo plazo, el hermanamiento requiere de una redefinición regular, que se adapte a las necesidades presentes y asegure vitalidad y dinamismo al proceso de intercambio.

Los hermanamientos suelen basarse en la voluntad existente de establecer una relación de amistad e intercambio entre comunidades locales pertenecientes a diferentes Estados, con el objetivo de apoyarse recíprocamente en los procesos de desarrollo económico y social. El acuerdo puede ser verbal, o basado en la firma de un texto, ya sea un juramento, un protocolo de hermanamiento, un convenio de cooperación o un pacto de amistad. Aunque la firma de los acuerdos no es obligatoria, muchas veces se lleva a cabo para agilizar la puesta en marcha de una relación de confianza duradera. El contenido y la forma de los mismos pueden modificarse en función de la naturaleza del partenariatado y de los intereses de las ciudades hermanadas.

En Europa, los hermanamientos comenzaron poco después de 1945, como acto de respuesta y reconstrucción ulterior a la finalización de la segunda guerra mundial. A partir de 1951, año en el que algunos alcaldes europeos fundaron el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), empezaron a promoverse los hermanamientos que se convertirían en una prioridad para dicha institución. Y a lo largo de la década de los 50, los diferentes tipos de hermanamiento aumentaron de forma exponencial. Los hermanamientos no sólo se han limitado a países de la Unión Europea, ya que Suiza y Noruega, por ejemplo, han sido siempre muy activos en este ámbito. Está claro que los hermanamientos han jugado un papel muy importante en el proceso de ampliación de la Unión Europea, favoreciendo la integración de nuevos países en el seno de la Unión. Por ejemplo, la caída en 1989 de los regímenes comunistas en Europa central, generó una oleada de hermanamientos hasta la ampliación más importante en el año 2004.

Actualmente hay alrededor de 17.000 hermanamientos en Europa. Esto significa que hay un número muy superior de ciudades hermanadas (suelen estar hermanadas con varias ciudades). Los hermanamientos contemporáneos pueden concentrarse en proyectos muy específicos, como la gestión del agua, el desarrollo económico o la mejora de los servicios sociales. Asimismo, ha aumentado el número de hermanamientos entre más de dos municipios.

La altísima difusión de los hermanamientos en Europa, así como la existencia de algunos acuerdos exentos de contenido efectivo que pronto se convirtieron en papel mojado, ha generado a menudo una evaluación negativa de dichas prácticas, que a veces son juzgadas como poco útiles a nivel concreto. Pero resulta innegable el hecho de que los hermanamientos se han convertido en uno de los pilares de la sociedad europea construida *desde abajo*, y en uno de los instrumentos más importantes de construcción concreta de paz después de la segunda guerra mundial. Los hermanamientos son la expresión de la unidad y de la identidad europea y han contribuido, durante más de medio siglo, al desarrollo pacífico de Europa. Además, los hermanamientos se manifiestan como uno de los modos más duraderos y visibles de intercambio entre ciudadanos que pertenecen a Estados diversos, contribuyendo de forma determinante a la creación de una identidad europea. Actualmente, los miles de hermanamientos existentes conforman una red consolidada de ciudadanos que juegan un rol esencial en la construcción de una Europa cada vez más unida.



**Fig. 2.2:** Hermanamientos en Europa. Fuente: [www.twinnings.org](http://www.twinnings.org)

Cabe destacar que para ser efectivos, los hermanamientos requieren un doble compromiso: el de las autoridades locales y el de los ciudadanos. En otras palabras, sin una activa participación de los ciudadanos, el hermanamiento no puede tener éxito. En los hermanamientos deberían participar todos aquellos sectores de las respectivas comunidades locales. Los hermanamientos tienen el objetivo de unir las actividades concretas de las comunidades locales con objetivos políticos e institucionales.

Este doble compromiso necesita, a veces, de la creación de un Comité de hermanamiento que actúe de interlocutor entre los ciudadanos y el ayuntamiento. Los Comités de hermanamiento tienen una relevancia esencial. Mientras que las administraciones locales están vinculadas a cambios ligados a la alternancia política, los comités son estructuras permanentes, que garantizan continuidad en el operar de los hermanamientos. Frecuentemente, están compuestos por ciudadanos voluntarios que trabajan localmente para ayudar a los Ayuntamientos (el Comité generalmente está ubicado en el ayuntamiento) pero mantienen la visión de hermanamiento más allá de las evoluciones políticas. Los objetivos generalmente asumidos por el Comité de hermanamiento son, por un lado, programar, organizar y coordinar las diferentes iniciativas en el ámbito de los hermanamientos; por otro lado, movilizar a los actores

del territorio, favoreciendo la sensibilización de la ciudadanía en las motivaciones de hermanamiento, así como promoviendo la participación amplia y consciente de la población en tales iniciativas.

Desde el 1989, gracias a una iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión Europea aporta una ayuda económica a los hermanamientos, en especial a los que muestran un valor europeo añadido. Desde entonces, los entes locales han tenido la posibilidad de acceder de forma rápida a financiamientos ad hoc, lo cual ha fomentado el incremento de actividades de hermanamiento. Los financiamientos de la Comisión europea han sido muy bien aprovechados por los municipios europeos: en 2005 más de 2.300 proyectos habían sido cofinanciados.

Los recursos puestos a disposición por la Comisión europea (DG Educación y Cultura) han sido gestionados por las ciudades también con el apoyo de redes de ciudades y municipios europeos, que llevan a cabo un papel esencial. Particularmente relevante es el rol del Consejo de Municipios y Regiones de Europa: el CEMR trabaja, efectivamente, en estrecha relación con la Comisión Europea para promover iniciativas de hermanamiento modernas y de alta calidad, así como intercambios que involucren a todos los sectores de las comunidades locales.

El apoyo de la Comisión Europea a los hermanamientos es muy importante desde el punto de vista estratégico, porque contextualiza las iniciativas locales en el ámbito de los procesos de integración, aumentando la relevancia y eficiencia.

Los hermanamientos tienen un importante valor agregado para el proceso de integración de la Unión Europea. El desarrollo de hermanamientos europeos permite a los ciudadanos y a los ayuntamientos compartir experiencias y conocimientos, involucrando directamente a los ciudadanos, llevando de esta forma a nivel local, los beneficios de la integración europea.

Los hermanamientos contribuyen, de hecho, a crear un sentimiento de identidad europea compartida que se genera desde los territorios. Además, los espacios de debate amistoso entre ciudadanos de distintos países son expresión de una ciudadanía europea muy activa. El hermanamiento, con todo lo que ello comporta en la preparación, desarrollo y fases sucesivas, constituye un instrumento de mucha utilidad para la sensibilización política, de movilización europeísta y de cooperación entre los entes locales de diferentes países.

Cabe decir que un buen hermanamiento puede aportar importantes beneficios a nivel local. El establecimiento de vínculos estrechos entre los ciudadanos de diferentes Regiones de Europa, permite compartir problemas, intercambiar opiniones y descubrir diferentes puntos de vista sobre temáticas de interés común. Existen un gran número de buenas prácticas que han demostrado la utilidad de los hermanamientos; en particular, en el ámbito del arte y la cultura, la juventud, la ciudadanía, el desarrollo sostenible, los servicios públicos locales, el desarrollo económico y social, la inclusión social y la solidaridad.

Finalmente, los hermanamientos son una herramienta de apoyo mutuo en momentos de dificultad, como, por ejemplo, en el caso de catástrofes naturales. También sirven para promover la paz y la comprensión entre los pueblos, tal como ha sucedido a partir de las guerras de los Balcanes en los años noventa. Los intercambios de experiencias que se han dado gracias a los hermanamientos, han servido como instrumentos para el desarrollo y modernización de la zona.

## **2.4 Cooperación territorial: un eje estratégico en la cooperación Italia – América Latina**

### *Elementos de contexto*

De todo lo expuesto en los párrafos anteriores, emerge un cuadro en el que las prácticas de cooperación transfronteriza y los hermanamientos han representado y representan, en diferentes aspectos, un importante camino para el desarrollo, la integración y la pacificación de Europa. La experiencia europea, estructurada y de larga duración, puede ofrecer interesantes puntos de reflexión a territorios interesados en poner en marcha actividades de cooperación territorial entre sujetos subestatales. Para que sea posible tomar los elementos de interés y poder eventualmente generalizar y aplicarlos en otros contextos, se hace necesario especificar algunas condiciones que han llevado a un considerable desarrollo de la cooperación transfronteriza y de los hermanamientos en Europa. Está claro que el desarrollo de estas formas de cooperación se han realizado gracias a una serie de circunstancias externas, cuya identificación, sobre la base de las experiencias concretas, nos permite generalizar algunos elementos. Si bien las prácticas de cooperación transfronteriza y los hermanamientos han seguido trayectorias diferentes que no se sobrepone, las condiciones que han permitido su desarrollo son las mismas, y pueden ser resumidas de la siguiente forma.

Los primeros elementos sobre los que se basa la difusión de estas prácticas en el viejo continente son la descentralización y la subsidiariedad. Si bien con diferencias considerables entre países, los procesos de descentralización han tenido un fuerte impulso en todos los países de Europa occidental en la segunda mitad del siglo pasado: “después de la segunda guerra mundial, en particular a partir de los años sesenta, los Estados europeos empezaron a tomar en serio a las Regiones, como parte de sus procesos de modernización” (Keating, 2003, p. 257). El principio de subsidiariedad ha sido reconocido formalmente en la arquitectura institucional europea en el tratado de Maastricht (1992). Las prácticas de cooperación transfronteriza, que tienen por protagonistas a las cada vez más activas autoridades locales y regionales, y los hermanamientos, que se realizan entre municipios europeos, están inmersos en este contexto, y su crecimiento se ha nutrido recíprocamente con la consolidación de la descentralización y con el reconocimiento del principio de subsidiariedad.

Una relación de influencia recíproca subsiste también entre las prácticas de cooperación territorial y el proceso de integración de la Unión Europea. Si por una parte, como enunciado, la cooperación transfronteriza y los hermanamientos han contribuido al proceso de integración europea a través de acciones concretas y de la construcción de un cierto imaginario geográfico, por otro lado es innegable que las actividades de cooperación en las fronteras y entre ciudades se han desarrollado incesantemente también porque están enmarcadas en un contexto de integración supranacional. Un ejemplo claro de esta dinámica se observa en el caso de las relaciones de cooperación transfronteriza entre países de Europa occidental y centro-oriental, que recibieron un fuerte impulso y crecieron significativamente a raíz de la caída de la Unión Soviética, momento en el que la Unión Europea empezó a mirar hacia el Este (Medve-Bálint, 2008).

Otras condiciones relevantes que han permitido la difusión de las prácticas de cooperación transfronteriza y de los hermanamientos en Europa están ligadas a las características propias de las autoridades locales europeas. En primer lugar, la

estabilidad de la “carrera” de los funcionarios locales, es común a todas las democracias europeas y ha permitido definir relaciones estables y duraderas, que no se han resentido de los eventuales cambios políticos a nivel de gobierno nacional o local. Además, esta relativa estabilidad ha permitido, a lo largo de los años, un mejoramiento de las capacidades para elaborar proyectos y crear redes, de los funcionarios de las oficinas que se ocupan de cooperación territorial que ha estimulado el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las iniciativas de cooperación. Desde este punto de vista, las actividades de cooperación transfronteriza y de hermanamiento se han ido cada vez mezclando más con la tendencia general a la proyección externa y a la paradiplomacia de las autoridades locales. Las autoridades subnacionales se han proyectado en medida creciente en redes translocales y transnacionales, creando conexiones cada vez más directas entre la escala local y la global.

Otro elemento que juega un papel fundamental es la disponibilidad de recursos financieros por parte de los organismos supranacionales. En el caso de la cooperación transfronteriza, la literatura está dividida respecto a la importancia del apoyo supranacional en el avance de esta forma de cooperación, ya que para muchos ésta sigue siendo un fenómeno que nace de la iniciativa de las comunidades y autoridades locales (Perkmann, 2002). De todas formas, la observación empírica confirma que ha habido un impacto en el territorio, puesto que el número de experiencias de cooperación transfronteriza ha crecido significativamente gracias al apoyo de las autoridades supranacionales. Las ayudas financieras de la Comisión Europea han ofrecido un importante apoyo a las iniciativas que estaban en marcha y a la estimulación de nuevas iniciativas. Si bien la participación en el programa Interreg no determina necesariamente la constitución de una institucionalidad fronteriza, la disponibilidad de fondos para la cooperación transfronteriza ha coincidido con una creciente institucionalización del fenómeno: el número de Regiones transfronterizas (Euroregiones o Comunidades de trabajo) ha pasado de 26 en 1988 a más de 70 en 1999; en 2006 existían ya más de 140 Regiones transfronterizas entre los 46 Estados miembros del Consejo de Europa (Ricq, 2006). No existen actualmente entidades locales o regionales de frontera en Europa que no tengan algún tipo de modalidad de cooperación transfronteriza (Perkmann, 2007). También en el caso de los hermanamientos, el apoyo financiero europeo ofrecido desde el 1989 ha sido muy relevante para la difusión y el desarrollo de esta práctica.

La existencia de redes entre autoridades regionales y locales ha sido muy relevante para el desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza y los hermanamientos. Ya en 1951 las primeras ciudades se reunieron para constituir Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). En 1971, en el ámbito de la cooperación en las fronteras, se funda la Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (Association of European Border Regions - AEBR). Estas redes han tenido un rol fundamental en el desarrollo de prácticas de cooperación territorial, ya sea como espacios en los que las autoridades locales y regionales pueden buscar soluciones conjuntas a problemáticas específicas de gestión, así como se han convertido en espacios para capitalizar e intercambiar el *Know How* adquirido, o bien como instrumentos para activar procesos de lobby frente a las instituciones europeas.

Finalmente, en el caso de la cooperación transfronteriza, la difusión de las iniciativas en Europa se debe también a dos elementos específicos: la inversión estratégica realizada sobre la misma por parte de la política europea y el tema de la identidad. Por lo que se refiere a la inversión estratégica, tanto el Consejo de Europa así como la UE han invertido políticamente en esta forma de cooperación, facilitando su difusión en todo el territorio europeo. La inversión estratégica constante de los últimos cincuenta años ha

sido particularmente relevante para transformar en Europa el concepto de frontera: de barrera a puente. Por lo que se refiere al interés que las autoridades locales muestran por la cooperación transfronteriza, esto depende no solamente de su capacidad de impulsar el desarrollo local – característica muy relevante pero no arquetípica – sino por sus enlaces con el tema de las identidades locales, cuestión muy sensible en el contexto de la renovada atención a la dimensión local en el marco de la globalización. La creación de áreas de cooperación transfronteriza está ligada casi siempre al proceso de construcción de una identidad, ya sea ligada a las raíces culturales e históricas comunes de un territorio, o las oportunidades de desarrollo económico y social que se le abren a la nueva comunidad transfronteriza. La identidad representa un importante instrumento de apropiación por parte de los ciudadanos y de la comunidad, hasta el punto de que en las Regiones transfronterizas existe una apropiación del territorio incluso por parte de representantes con tendencias políticas opuestas.

### *La experiencia europea para América Latina*

Los numerosos impactos positivos que han tenido las prácticas de cooperación transfronteriza y los hermanamientos de la forma en que han madurado en el territorio europeo, pueden representar un interesante ejemplo para otros territorios interesados en los diferentes aspectos de la cooperación territorial, en particular en el ámbito de los procesos de cooperación e integración en América Latina. Algunos de los procesos que se han desarrollado en Europa pueden resultar de potencial interés para los actores latinoamericanos, tomando en consideración los aspectos innovadores y los éxitos logrados. La cooperación a nivel local a través de las fronteras, como enseña la experiencia europea, puede permitir alcanzar objetivos relevantes tales como la reducción de tensiones en las áreas de frontera y la distensión de las relaciones interestatales. También permite poner en marcha procesos de desarrollo económico a través de la creación de nuevos centros en áreas tradicionalmente periféricas y resolver problemas típicos ligados a la presencia de un límite fronterizo, así como acercar a los ciudadanos las temáticas de intercambio en las fronteras a través de un protagonismo acordado a nivel local. Las prácticas de cooperación transfronteriza pueden, además, asumir un importante valor simbólico e imaginario, contribuyendo a la construcción de un imaginario de cohesión e integración funcional a la convivencia pacífica y al mejoramiento económico y social de los países involucrados, así como rediseñando la geografía económica del territorio.

Probablemente el elemento más innovador e interesante de la experiencia europea en el ámbito de la cooperación transfronteriza hace referencia a los diferentes aspectos del tema de la gobernanza. El modelo de gobernanza multinivel propuesto por la cooperación transfronteriza europea puede ser muy eficaz en un mundo cada vez más globalizado pero que, paralelamente, da especial importancia a la dimensión local en el marco global. Desde este punto de vista, la experiencia europea puede ser un interesante punto de partida para los análisis y estudios, porque se presenta como una primera experiencia estructurada de reconfiguración del gobierno del territorio para responder concretamente a nivel local y en algunos casos, a nivel translocal, a los desafíos globales.

También los hermanamientos ofrecen un interesante ejemplo de cooperación territorial, porque han contribuido al proceso de integración europea a través de una pacificación del territorio y un apoyo al desarrollo económico de la Unión europea. Tanto en el caso de los hermanamientos, como en el caso de la cooperación transfronteriza, un rol

esencial ha sido llevado a cabo por las redes de ciudades y Regiones (AEBR y CMRE). Estas redes por un lado, han ofrecido un espacio de diálogo e intercambio, que ha permitido mejorar la calidad de las iniciativas realizadas. Por otro lado, han lanzado un claro mensaje a las autoridades europeas, poniendo en evidencia la relevancia del fenómeno de la cooperación territorial a través de una acción de lobby sinérgica y conjunta.

La cooperación territorial entre autoridades subestatales puede realizarse siempre y cuando existan determinadas condiciones, como se ha puesto en evidencia en el ámbito europeo. Las actividades de paradiplomacia de los actores locales pueden realizarse y encontrar un espacio en un contexto en el que se les reconozca, por parte de los gobiernos nacionales, un rol activo en la gobernanza del territorio, por tanto dentro de un contexto de descentralización y de subsidiariedad. La creación de redes estables de relaciones locales requiere una cierta estabilidad de los compromisos por parte de las autoridades locales y de los funcionarios encargados, quienes deben poder protegerse, al menos parcialmente, de las oscilaciones impuestas por la política.

Además, la cooperación territorial, para poder producir muchos de sus efectos, debe insertarse en un contexto de integración supranacional más amplio: las relaciones externas siguen siendo un ámbito típico de la política exterior de un Estado, también en el marco de un mundo cada vez más conectado, complejo y multiescalar. En el caso de la cooperación transfronteriza, si las relaciones de frontera a nivel local pueden realizarse espontáneamente y casi independientemente de las relaciones a nivel estatal (especialmente en áreas de gran densidad demográfica), la institucionalización de las relaciones de frontera a nivel subnacional implica un diverso grado de formalización de dichas relaciones y requiere de un “encuadramiento” y un reconocimiento a nivel nacional. Es sin lugar a dudas en el ámbito de los procesos de integración, que las prácticas de cooperación transfronteriza pueden explicar gran parte de sus impactos, ligados como explicado, no sólo a la resolución de problemas concretos y locales, sino en una definición más amplia de un espacio interconectado y pacífico. En referencia a los hermanamientos, estos pueden realizarse y de hecho se realizan en contextos diferentes, independientemente de la presencia de procesos de integración. Pero sin lugar a dudas, la existencia de un proceso supranacional de integración condiciona la eficacia. La relevancia estratégica que la amistad entre ciudades asume en el contexto de un proceso de integración, reduce el riesgo de que estos procesos se traduzcan en simples protocolos formales y garantiza, a su vez, un grado superior de interacción alimentando la eficacia económica y social del hermanamiento.

Otro aspecto relevante para la difusión de actividades de cooperación territorial es la disponibilidad de fondos. En el caso europeo, sin lugar a dudas, los fondos comunitarios que la UE ha puesto a disposición han estimulado fuertemente el desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y los hermanamientos. Sin embargo, se debe subrayar que estas actividades nacieron como iniciativas espontáneas de algunas Regiones o municipalidades europeas activas, y que la concesión de fondos por parte de la UE ha sido resultado también de las actividades de lobby que las Regiones y las ciudades activas organizadas en red han sido capaces de generar.

El Proyecto Fronteras Abiertas, que contempla la creación de redes entre gobiernos locales italianos y latinoamericanos en el tema de la cooperación transfronteriza y territorial, por un lado pretende obtener resultados concretos en los ámbitos de la cooperación transfronteriza y territorial, desarrollo local y procesos de integración. Por otro lado, pretende ofrecer un espacio para la reflexión práctica en torno a temas claves

como son la paradiplomacia, la cooperación internacional y transfronteriza, los procesos de integración regional y la gobernanza multinivel. De esta forma, Fronteras Abiertas pretende contribuir al desarrollo del subcontinente, pero también a la elaboración de nuevas metodologías y enfoques de la cooperación internacional descentralizada y al estudio de las nuevas instituciones y territorialidades que trae consigo la globalización.

### 3. Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR

José Luis Rhis Sausi y Nahuel Oddone<sup>31</sup>

#### 3.1 La integración como respuesta a las crisis

La última década del siglo XX implicó para América Latina profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional; cambios que encontraron dos tipos de origen, tanto fuentes endógenas como fuentes exógenas.

Durante los años ochenta con el regreso de la democracia<sup>32</sup>, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración* como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Estos caminos comenzaron, en un principio, a transitarse de forma bilateral dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de la dictadura pero prontamente los primeros pasos bilaterales se convirtieron en pasos regionales al irse incorporando los pequeños países de la subregión.

Será sobre el inicio de la década del noventa que la integración tomará cuerpo regional con el Tratado de Asunción de 1991 que dará origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Lo que el Cono Sur de América necesitaba eran nuevas ideas, nuevos proyectos que pudieran reflejar la situación de cambio e imprimirle un mayor dinamismo a la región que había transitado por *una década perdida* a partir de la denominada crisis de la deuda de los años ochenta.

Los dieciocho años transitados de integración regional no han sido fáciles; como todo proceso en el que la lógica de la construcción relacional ha estado presente, los tiempos políticos nacionales han marcado la evolución programática del proyecto. Como ha quedado en claro a lo largo de los años, y sobre todo a partir de la experiencia europea, la integración regional es un hecho político instrumentado jurídica y económicamente con relevantes consecuencias en la vida social de las personas.

Como construcción política relacional, la integración en general y el MERCOSUR en particular, suelen ser evaluados desde dos perspectivas excluyentes: el éxito o el fracaso. Esta *frontera* parece ser inquebrantable para los analistas. “La evaluación de los logros del MERCOSUR da lugar a dos aproximaciones distintas. Una de ellas desde la perspectiva del *MERCOSUR ideal*; la otra, desde la del *MERCOSUR posible*” (Ferrer, 2007).

Dada esta realidad, la perspectiva del *MERCOSUR ideal* -de frontera rígida entre éxito o fracaso- es inaplicable en la evaluación de los resultados conseguidos en relación con los objetivos jurídicos y económicamente planteados pues aún no se ha logrado construir un mercado común ni la plena vigencia de las libertades de la integración que el mismo conlleva. Desde el *MERCOSUR ideal*, el MERCOSUR ha fracasado.

---

<sup>31</sup> Agradecemos por su colaboración y apoyo a: Ana Baiardi, Embajadora de la República de Paraguay en Italia; Álvaro Banducci Jr, Universidad Federal de Mato Grosso do Sul; Leonardo Granato, Universidad Abierta Interamericana; Tito Carlos Machado de Oliveira, Coordinador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF), Universidad Federal de Mato Grosso do Sul; Hugo Oddone, Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA).

<sup>32</sup> La República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

Desde una perspectiva de *MERCOSUR posible*, lo alcanzado pasa a ser importante, buscando la estabilidad democrática, intentando sentar las reglas del juego para la integración y persiguiendo la proyección conjunta hacia el resto del mundo cuando sea posible.

La solución política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de estado en Paraguay de 1996 por parte del General Lino Oviedo que a la postre se plasmaría en la denominada “cláusula democrática del MERCOSUR” y a la siguiente crisis democrática paraguaya de 1999, ponen de relieve la importancia de constituir naciones democráticas entre los países del MERCOSUR, simbolizando la consonancia indiscutida entre integración económica regional y democracia<sup>33</sup>.

Asimismo, desde un punto de vista económico los primeros años del MERCOSUR generaron crecimiento y diversificación de los términos económicos del intercambio para los países miembros del bloque. En la década del noventa, mientras las economías nacionales y regionales liberalizaban sus mercados en el contexto del *Washington Consensus*, el MERCOSUR avanzó en la liberalización del comercio recíproco sentando, incluso, las bases para una política comercial común. Sin embargo, no se lograron armonizar otras políticas que se fueron constituyendo en obstáculos serios para profundizar el proceso de integración y que, por lo general, ponían en relevancia las asimetrías presentes entre los diferentes países.

Con la devaluación de Brasil de 1999, la crisis argentina de 2001 y, en general, la crisis posterior que atravesó toda la región, el proceso de integración fue enfrentando nuevas y diferentes dificultades que hacían explícito que el sistema de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas (artículo 5 del Tratado de Asunción) en el corto y mediano plazo había ampliado las asimetrías.

Los socios pequeños han sido testigos del incremento de las asimetrías comerciales con los socios mayores en un contexto de desigual distribución de los beneficios y en detrimento de sus pequeñas economías nacionales ante la *rigidez* impuesta por el proceso de integración MERCOSUR; será así como se hará cada vez más presente la posibilidad que los “hermanos pequeños” negocien directa e individualmente Tratados de Libre Comercio (TLC's) con los Estados Unidos; la propuesta del presidente uruguayo Tabaré Vázquez de 2005 es fiel prueba de ello.

Es este contexto, es necesario saber si es posible retomar la elaboración de una agenda conjunta que incluya los puntos centrales de la integración tales como la coordinación macroeconómica, la armonización arancelaria, la reducción de las asimetrías, entre otros, bajo una lógica de convergencia y construcción de nuevos consensos por parte de los países miembros del bloque.

Asimismo, se entiende que en la construcción de nuevos consensos pro-regionales, deberán participar fuerzas que actúen en un sentido vertical descendente como vertical ascendente propiciando así tanto la integración desde arriba (*top-down*) como la

---

<sup>33</sup> En esta materia se deben destacar los siguientes antecedentes: la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992 en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración firmado por los presidentes de Bolivia y Chile; y, por último, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998. Es de destacar también que el MERCOSUR ha profundizado su perfil democrático a partir de la creación del Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (Dec. CMC N° 05/07).

integración *desde abajo* (*bottom up*), es decir, la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano.

Como ha quedado en claro en una serie de estudios anteriores, las unidades subnacionales cuentan con una mayor capacidad de *responsiveness* frente a las preferencias expresadas por la ciudadanía y, en este sentido, las ciudades pueden convertirse en un elemento esencial en la aglutinación de los intereses pro-integracionistas *desde abajo*. A modo de ejemplo, la actuación de la Red de Mercociudades a catorce años de su formación es prueba de ello (Oddone, 2008; Granato y Oddone 2008).

### **3.2 Las fronteras del MERCOSUR**

En el MERCOSUR no hay frontera, hay fronteras. Tal como sostiene Machado de Oliveira es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera (Machado de Oliveira, 2006).

Esta distinción no es menor pues, al momento de trabajar en territorio, las singularidades están siempre presentes y son parte de las interacciones de la cotidianeidad en frontera. Ir al territorio implica derribar los mitos del “mundo sin fronteras” de Kenichi Ohmae (1997, 2005), de la “defronterización (*de-borderization, entgrenzung*)” de Ulrich Beck (1996) o del “sin frontierismo (*sans frontièrisme*)” de Pierre Hassner (2002). Ir al territorio implica reconocer y, sobre todo, vivir la frontera.

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, sólo las redimensiona, haciéndolas más visibles (por estimularlas o limitarlas) dando lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos -por un lado- y la necesidad de propender a las generalidades -por el otro-.

Las relaciones fronterizas en el Cono Sur, existían antes del MERCOSUR; relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etc., el MERCOSUR sólo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas; y no necesariamente se trata de “visibilidad” institucional.

Por otro lado, se puede reconocer también que “los procesos (...) como el MERCOSUR han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la “integración”. Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios. Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas y símbolos” (Grimson, 2001).

Por todo ello, Fronteras Abiertas se ha propuesto acercarse y estudiar las realidades fronterizas del MERCOSUR, contribuir a los estudios en la materia y favorecer la creación de consensos entre las unidades subnacionales para sostener proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para favorecer el desarrollo territorial transfronterizo.

### *Fronteras y MERCOSUR, según estructura institucional vigente*

A dieciocho años de su creación, en general poca ha sido la importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF).

Parte de la estructura institucional del MERCOSUR en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario se encuentra sintetizada en el siguiente cuadro. El mismo presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del MERCOSUR.

<b>Consejo Mercado Común (CMC)</b>
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N° 21/05.
Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta 01/08, Punto 17.11.
<b>Grupo Mercado Común (GMC)</b>
Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (SGT N° 6). Res. GMC N° 20/95, Dec. CMC N° 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N° 6.
Grupo Ad Hoc de Expertos “Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N° 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N° 11/03.
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N° 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08.
Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC N° 89/00, Dec. CMC N° 59/00.
Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N° 05/02.
<b>Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)</b>
Comité Técnico N° 2 Asuntos Aduaneros (CT N° 2). Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00. Sub Comité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTCOF)
<b>Secretaría del MERCOSUR (SM)</b>
Dirección de la SM. Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC N° 24/05 Regl. Art. 19.

De la estructura reseñada en este capítulo se abordara el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados,

Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

### *Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza*

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) creado por medio de la Dec. CMC N° 05/02 con el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración”.

Como ya se adelantara, la constitución de este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas. Originariamente, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un “Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR”. A lo largo de la participación del Proyecto Fronteras Abiertas en foros y seminarios del MERCOSUR, este planteo se ha convertido en casi una constante de los actores locales fronterizos quienes reclaman el reconocimiento de un *status* especial.

Brasil también propuso en el 2002, la extensión de la calidad de *natural fronterizo* que aplicaba a Uruguay sobre la base del *Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos* (agosto de 2002) a otras regiones del MERCOSUR, pero los negociadores -sobre todo paraguayos- prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy en día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional (Navarrete, 2006; Dorfman y Betancor Rosés, 2006).

A siete años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente *top-down*. Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N ° 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N ° 69/00; Dec. CMC N ° 34/03, Dec. CMC N ° 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N ° 01/05).

### *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*

El Consejo Mercado Común (CMC), máxima instancia del MERCOSUR, resolvió (en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004) crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que sustituye a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designados por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

El FCCR a partir de sus Comités debe propiciar la realización de una *visión compartida sobre el desarrollo territorial* en el marco de la integración, esta visión debe

caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social y contemplar las particularidades de las áreas de frontera.

Tras una puesta en marcha bastante compleja, el FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y el Parlamento. Asimismo se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que municipios y provincias ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

Los problemas para la operativización del FCCR no se han cerrado con el período de 2004-2007 pues las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso, es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el Intendente (elegido por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

Es en el seno del FCCR que se ha conformado el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza; este grupo que se creó junto con el de Integración Productiva, presenta la particularidad de estar compuesto simultáneamente por municipios y provincias que comparten la construcción de una agenda fronteriza.

#### *Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza*

En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Montevideo en agosto de 2007 se conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza.

El equipo estuvo integrado por la Coordinación pro Tempore, la coordinación de los respectivos Comités de Municipios y de Provincia, Departamento o Estado Federado y un representante por Municipio o Provincia, Departamento o Estado Federado de frontera y por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (Acta FCCR/CN N ° 04/07).

En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008 se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF.

En el marco del GTIF se realizó el proyecto “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM) que resulto beneficiado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). La responsabilidad de la gestión del proyecto IFM, está a cargo de la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR 2008-2009, junto con un Equipo Técnico Coordinador, con sede en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios. El mismo estará conformado por el Coordinador del Comité de Municipios, un Coordinador Técnico y un Asistente Técnico. Asimismo se

constituyó un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por la Coordinación Técnica, los integrantes del GTIF y los Coordinadores Nacionales del FCCR<sup>34</sup>.

La ejecución de este proyecto por sus responsables conlleva un fructífero debate sobre la institucionalidad atinente a la materia fronteriza en el MERCOSUR. Desde esta perspectiva, el CeSPI y el OICS han firmado un acuerdo con la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades para colaborar con el intercambio de técnicos, experiencias e información entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de Integración Fronteriza en el MERCOSUR (Red de Mercociudades – Secretaría Ejecutiva, 2009).

En el acta de compromiso firmada en Roma el 10 de julio de 2009 se declara el interés en crear formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como gobernanza, coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, cooperación transfronteriza, políticas de cohesión social, gestión de los procesos migratorios, procesos de regionalización y descentralización, planificación estratégica del territorio, cooperación e integración inter-regional, entre otros.

### **3.3 Breves aproximaciones a las políticas fronterizas de dos países del MERCOSUR: Los casos de Brasil y Paraguay**

#### *República Federativa de Brasil*

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8,5 millones de km<sup>2</sup>. Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y Ecuador.

La consideración fronteriza, según algunos especialistas, ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del artículo 3 se sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Esta afirmación, se ha interpretado, como la base material para sustentar las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras del Brasil.

Asimismo, en el artículo 20, se nombra el concepto de *faixa de fronteira* al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión: “Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras (...), los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así; como los terrenos marginales y las playas fluviales (...) las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países”. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley”.

---

<sup>34</sup> Cfr. Documento de Presentación del proyecto de “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM). Montevideo, mayo de 2009. Es de destacar que la Intendencia Municipal de Canelones ha dejado de ejercer la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y la coordinación del Comité de Municipios del FCCR pero sigue estando al frente del proyecto.

Este artículo de la faja de frontera es fundamentado originariamente por razones de defensa nacional puesto que en el artículo 91 al hablar de las competencias del Consejo de Defensa Nacional se hace expresa mención a “proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo”.

Esta concepción securitaria de la franja de frontera ha ido mutando en los últimos años fundamentándose en el desarrollo equitativo y sustentable como construcción de zonas de paz.

El concepto brasileño de *faixa de fronteira* abarca 150 Km de ancho, 15.719 Km de frontera, 11 Estados Federados y 588 municipios sobre un total de 5.564 y abarca el 27% del Territorio Nacional con casi 10 millones de habitantes.

En este contexto, el Ministerio de Integración Nacional de Brasil ha propendido a una nueva interpretación del concepto de *faixa de fronteira*.

La misión del Ministerio consiste en “promover el desarrollo sostenible y la integración de las regiones menos dinámicas, estimulando la diversa base social, económica, ambiental y cultural del país y la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales”.

Asimismo, al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional<sup>35</sup> se persigue: “reducir las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileras, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el Territorio Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo tercero de la Constitución Brasileña”.

Ante estos expresos mandatos se puso en marcha el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF) de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional de Brasil.

La aplicación del PDFF implicó una nueva interpretación de la frontera basada: “en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos”.

En el contexto de la PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, el arco central y el arco sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos regionales se definieron una serie de subregiones<sup>36</sup>.

Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDFF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja de frontera considerando la diversidad socioeconómica y cultural, las inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sostenible de regiones

---

<sup>35</sup> Por medio del Decreto N ° 6.047 del 22 de febrero de 2007.

<sup>36</sup> El arco norte está compuesto por las subregiones de Oiapoque-Tumucumaque, Campos de Rio Branco, Parima-Alto Rio Negro, Alto Solimões, Alto Juruá y Vale do Acre-Purus; el arco central está integrado por las subregiones de Madeira-mamoré, Fronteira de Guaporé, Chapada dos Parecis, Alto Paraguai, Pantanal, Badoquena, Dourados, Cone Sul-Mato-Grossense y, el arco sur está formado por las subregiones de Portal do Paraná, Vales Coloniais Sulinos y Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

menos dinámicas y la mejora de la gobernanza con el estímulo explícito a la participación de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo en la frontera.

Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de Ciudades Gemelas<sup>37</sup>, la dinamización de Encadenamientos Productivos Transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales etc.)<sup>38</sup>, el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera.

En el marco de las actividades de apoyo hasta ahora desarrolladas o en ejecución, se destacan las tareas realizadas en conjunto con el Grupo de Trabajo Binacional Brasil - Perú sobre Cooperación Amazónica y Desarrollo Fronterizo; el Grupo de Trabajo de Desarrollo Fronterizo Brasil - Venezuela; el Foro de Intendentes de los Municipios Linderos al Lago de Itaipú (Brasil, Paraguay y Argentina)<sup>39</sup>; el Programa *Profronreira* entre Brasil y Argentina; el *Programa Operacional Amazônia* 2007-2013 entre Brasil, Guiana Francesa y Suriname; la Comisión Mixta Brasilero Uruguay para el Desarrollo de la Bahía Laguna Mirín (CLM) en pos del fortalecimiento de la CLM<sup>40</sup>.

El seguimiento de estas tareas ha contribuido a fortalecer el diálogo entre el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF) de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional y el Proyecto Fronteras Abiertas.

### *República del Paraguay*

Paraguay, junto con Bolivia, constituye uno de los dos países mediterráneos de Sudamérica, es decir, no cuenta con una salida directa al mar. Todas sus fronteras, por tanto son fronteras secas, limitando al sur, sudeste y sudoeste con Argentina, al este con

---

<sup>37</sup> En cuanto al desarrollo integrado de ciudades gemelas véase: Rhi-Sausi, J. L. 2009b; Machado de Oliveira y Marques Silva, 2008.

<sup>38</sup> Las acciones en materia de encadenamiento productivos transfronterizos se desarrollan con el apoyo y sostenimiento de SEBRAE Nacional y de los diferentes SEBRAE regionales. Fronteras Abiertas ha colaborado con la estructura SEBRAE en la identificación de vocaciones y complementariedades transfronterizas. A modo de ejemplo puede citarse el Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas en las Fronteras de Brasil y el MERCOSUR llevado adelante por SEBRAE Paraná que busca generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre organizaciones de apoyo y pequeñas y medianas empresas de Brasil y del MERCOSUR y actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del MERCOSUR. Entre las líneas de acción del proyecto, definidas con apoyo de Fronteras Abiertas, se destacan el desarrollo de redes de relaciones interinstitucionales transfronterizas; la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías para la actuación transfronteriza. Disponer y transferir los productos y las metodologías SEBRAE; la capacitación de técnicos, emprendedores, empresarios, multiplicadores y gestores públicos y privados para la actuación en ambientes de frontera y transfronterizos y el apoyo y/o desarrollo de proyectos de cooperación empresariales transfronterizos centrados en las pequeñas y medianas empresas. SEBRAE ha desarrollado e implantado el CDT/IT en la ciudad de Foz de Iguazu, en el espacio físico del Parque Tecnológico de ITAIPU (margen izquierda brasilera) dentro del área geográfica delimitada de la Usina de ITAIPU BINACIONAL. Véase Oddone, 2009.

<sup>39</sup> El Foro de Intendentes ha solicitado la asistencia del Proyecto Fronteras Abiertas.

<sup>40</sup> La CLM ha manifestado el interés de relacionarse con el Proyecto Fronteras Abiertas.

Brasil y al noroeste con Bolivia. Por esta situación geográfica el país suele ser conocido como el “corazón de América”<sup>41</sup>.

Se podría decir que las actuales fronteras de Paraguay son producto de dos guerras. La primera, la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) en la que se enfrentaron Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XIX”; y, la segunda, la Guerra del Chaco (1932-1935) en la que se enfrentaron Bolivia y Paraguay en la “guerra más cruel de Sudamérica del siglo XX”.

En Paraguay, el Gobierno del Presidente Lugo ha creado el Comité Interministerial de Población (CIP) bajo la coordinación del Ministerio del Interior y sobre el cual recaen las políticas de Población y Frontera.

El objetivo general del CIP es “llevar a cabo un programa para el efectivo ordenamiento y desarrollo territorial del país y sus zonas de frontera con base en el fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta propuesta de ordenamiento territorial incluye un programa de Fortalecimiento de Ciudades Fronterizas, con particular relevancia a las ciudades gemelas.

El CIP persigue las siguientes metas: la presencia del Estado en ciudades de frontera (particularmente en ciudades gemelas y nuevos municipios creados; caso de Carmelo Peralta<sup>42</sup>), el acceso vial y a medios de Comunicación, el fortalecimiento de centros de salud, la capacitación de mano obra joven, la cobertura de registro civil e identificaciones y la instalación de puestos de la Dirección Nacional de Migraciones y de la Dirección Nacional de Aduanas.

*A prima facie*, se trata de un proyecto diseñado desde una lógica más bien rígida de Estado-Nación pero en realidad se lo ha tratado de complementar con una suerte de “enfoque regional” a partir de la instalación del Grupo de Trabajo Especializado (GTE)

---

<sup>41</sup> Se podría también pensar que es el corazón de América por ser hoy el principal “reducto” guaraní de la región. No se debe olvidar que en la América precolonial, el idioma guaraní se empleó por los diferentes pueblos que vivían al este de la Cordillera de los Andes y desde el norte de Sudamérica y el mar Caribe hasta la Cuenca del Río de la Plata. El guaraní es una lengua de origen tupí-guaraní todavía hablada en el subcontinente por aproximadamente unos cinco millones de personas. Esta lengua es considerada idioma oficial del Paraguay y de la provincia argentina de Corrientes junto con el español, siendo también muy hablada en las provincias argentinas de Misiones, Chaco y Formosa, en Mato Grosso do Sul de Brasil y en el denominado Chaco boliviano. Es necesario también mencionar que un grupo de diputados paraguayos está propendiendo el reconocimiento del guaraní como idioma oficial del MERCOSUR así como un grupo de diputados argentinos apoya la propuesta. Se han presentado en ambos parlamentos nacionales los respectivos proyectos de reconocimiento del guaraní como idioma oficial del MERCOSUR. Se espera que la propuesta sea prontamente tratada por los parlamentarios del MERCOSUR. El argumento principal del debate actual versa principalmente sobre si es necesario reconocer el guaraní como idioma de trabajo por los costos que tal acción conllevaría, en general hay consenso sobre considerar el guaraní como idioma oficial del MERCOSUR pero las dudas recaen sobre reconocerlo como lengua de trabajo.

<sup>42</sup> Carmelo Peralta fue visitado por Fronteras Abiertas el 24 de agosto de 2009 en el marco de la programación desarrollada por CeSPI - IILA sobre “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR”. Se trata del Municipio “más joven” de Paraguay creado por la Ley N ° 3471/2008 que crea Municipio de Carmelo Peralta en el XVII Departamento Alto Paraguay y una Municipalidad con asiento en el pueblo de Carmelo Peralta.

de Población y Desarrollo del MERCOSUR<sup>43</sup> y a partir del inicio de un canal de diálogo con el equipo de Fronteras Abiertas<sup>44</sup>.

Por su parte el GTE de Población y Desarrollo, tal como consta en su presentación, trabajará e implementará en torno a dos ejes básicos, de los cuales el primer eje se denomina: “Áreas de Frontera y Transfronterizas” buscando estudios conjuntos sobre volumen, estructura y dinámica de la población en fronteras compartidas y circulación de hallazgos a organismos competentes de los países del MERCOSUR; medidas de ordenamiento territorial y desarrollo humano en áreas de frontera, en particular en *ciudades gemelas*, promoviendo una integración urbana, económica, social y cultural respetuosa de la identidad de cada comunidad; mejorar el conocimiento de las relaciones entre población y medio ambiente fronterizo promoviendo medidas de protección a los recursos compartidos en frontera, estudiar y promover la integración y el intercambio de servicios básicos y los sistemas de transporte transfronterizo; activar la formación de redes de gobiernos y grupos parlamentarios subnacionales; movilizar recursos de los organismos y banca internacional de cooperación para el financiamiento de políticas de población fronterizas e integradoras del MERCOSUR.

### **3.4 Actividades de Proyecto de Fronteras Abiertas en MERCOSUR**

Las actividades del Proyecto Fronteras Abiertas en el área del MERCOSUR se presentan teniendo en cuenta tres ejes principales: las actividades de Proyecto, la realización del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay *Cooperación Sur-Sur para la Integración* y los resultados del Programa de “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR” y de la misión técnica realizada en la frontera de Mato Grosso do Sul de Brasil con los Departamentos paraguayos de Canindeyú, Amambay, Concepción y Alto Paraguay en el mes de agosto de 2009.

Fronteras Abiertas en las áreas fronterizas de MERCOSUR ha concentrado sus actividades de proyecto en torno a tres líneas de trabajo.

Por un lado, se ha establecido un diálogo sistemático con SEBRAE nacional y SEBRAE Paraná para colaborar con el Programa *Fronteras do Brasil*. En particular, Fronteras Abiertas ha participado en la formulación del primer proyecto de este programa: la constitución del *Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del MERCOSUR y América Latina – CDT-AL*, promovido por SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay. El CDT-AL, cofinanciado por el FOMIN-BID, es un centro especializado para generar y transferir tecnologías de apoyo a los pequeños negocios de los países vecinos. Se trata de un instrumento de cooperación transfronteriza que promueve alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para aumentar la integración productiva con los países vecinos a través de las micro y pequeñas empresas. Su sede está localizada en el Parque Tecnológico Itaipu (PTI), en Foz do Iguaçu. Actualmente, se está por firmar y definir un programa de colaboración entre el SEBRAE CDT-AL y Fronteras Abiertas para el año 2010. Estrechamente ligada a esta colaboración, Fronteras Abiertas, ha establecido una

---

<sup>43</sup> Propuesto durante la última presidencia pro-tempore de Paraguay en el MERCOSUR.

<sup>44</sup> Al respecto véase la presentación realizada por el Vice-Ministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de Paraguay, Lic. Elvio Segovia Chamarro, en ocasión del día Mundial de la Población. Asunción, 11 de julio de 2009.

relación con la secretaría del CODESUL (*Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul*) -entidad coordinadora de los estados brasileños fronterizos del sur del país- y con la AMOP (Asociación de Municipios del Oeste de Paraná) para promover y formular proyectos de cooperación transfronteriza con la participación de la cooperación descentralizada italiana. Su definición está prevista para febrero del 2010 con motivo de la misión a Italia del CODESUL y de la misión de Fronteras Abiertas al Estado de Paraná.

Una segunda línea de actividades emerge del acuerdo de colaboración firmado entre la Provincia de Misiones y Fronteras Abiertas. Las actividades previstas son: formulación de proyectos transfronterizos en el sector social, en particular en salud; una asistencia técnica funcional al proyecto misionero para la creación de una Plataforma Logística en el Río Paraná y un asesoramiento para la reorganización institucional de sus actividades de relaciones internacionales y cooperación transfronteriza.

La tercera línea de trabajo de Fronteras Abiertas en las áreas fronterizas del MERCOSUR consiste en el apoyo de las ciudades gemelas fronterizas. Más adelante se ilustra, en detalle, esta línea de actividades, tomando como casos de referencia las ciudades gemelas de la frontera Brasil – Paraguay. En todo caso, el programa ciudades gemelas fronterizas será extendido en el 2010 a las fronteras de Uruguay y a la frontera entre Argentina y Paraguay. Los socios clave de este programa son la asociación de Mercociudades y el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR).

### **3.5 Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay**

El Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay “Cooperación Sur-Sur para la Integración” se realizó en Ciudad del Este (Paraguay), los días 29 y 30 de abril del corriente año. Los promotores del Proyecto Fronteras Abiertas, CeSPI e IILA, realizaron esta actividad conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, la Gobernación del Departamento de Alto Paraná y el Municipio de Ciudad del Este.

Dicha actividad fue convocada con los siguientes objetivos: promover un diálogo sistemático entre los principales actores de las áreas fronterizas como las instituciones públicas, las asociaciones empresariales, los parlamentarios de frontera, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), etc.; discutir las principales problemáticas y propuestas de solución para las áreas fronterizas comprendidas; y dar a conocer los proyectos transfronterizos existentes con sus prioridades temáticas, actores e instrumentos utilizados según la recopilación realizada por el equipo de Fronteras Abiertas y recoger indicaciones para la cooperación internacional.

El Foro contó con la asistencia de más de 250 personas incluidos los representantes de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile, Italia, Paraguay y Uruguay, con la presencia de gobernadores y funcionarios de los gobiernos intermedios y locales de las áreas fronterizas, con una nutrida delegación de parlamentarios de frontera, con una serie de representantes de las organizaciones multilaterales de mayor importancia en términos de financiamiento de proyectos en América Latina, con una delegación de asociaciones empresariales y con una delegación de las universidades de frontera más importantes del MERCOSUR.

En el Foro fue presentada una recopilación realizada en el marco de Fronteras Abiertas de proyectos de cooperación transfronteriza identificados en el área geográfica en cuestión. Dicha recopilación fue altamente valorada por los presentes que desconocían la cantidad y envergadura de los proyectos diseñados o en ejecución en materia transfronteriza.

Los cincuenta proyectos recopilados fueron agrupados en las categorías de cultura, investigación y educación, medioambientales, productivos e infraestructurales, sociales y socio-sanitarios, turísticos y de políticas públicas y fortalecimiento institucional.

El Foro estuvo organizado a partir de siete mesas de trabajo y de sesiones plenarias. En las mesas de trabajo se abordaron las siguientes temáticas: turismo transfronterizo; cadenas productivas transfronterizas, pymes e innovación tecnológica; comercio transfronterizo; trata de personas<sup>45</sup>; los asuntos fronterizos en el debate parlamentario; políticas de salud y cohesión social en áreas fronterizas y cooperación universitaria.

A continuación se destacan las conclusiones principales de cada mesa.

#### *Turismo transfronterizo*

Los principales aportes se centraron en la identificación de soluciones para la facilitación y accesibilidad de las áreas de frontera. Uno de los problemas centrales de la actividad turística se presenta por la mala calidad de las infraestructuras de circulación y transporte así como los diferentes requerimientos de documentación entre los distintos países que demoran al turista. Es necesario simplificar los recorridos turísticos entre los países a los efectos de aumentar el impacto total generado por los flujos turísticos y generar una promoción conjunta del territorio. El sector privado fue reconocido como un elemento particularmente activo en el sostenimiento y la difusión de acciones turísticas cooperativas visto que se observa una buena calidad de asociativismo materializada en las distintas cámaras y asociaciones que caracterizan al sector turístico, identificando varias asociaciones de carácter transfronterizo. El grupo de trabajo propuso la creación de un *comité turístico transfronterizo* que, articulado eventualmente sobre los diversos temas centrales considerados para el área del turismo, pueda elaborar integradamente tanto diagnósticos locales como propuestas programáticas para ejecutar sobre el territorio.

#### *Cadenas productivas transfronterizas, pymes e innovación tecnológica*

En materia de pymes se señalaron como cuestiones prioritarias las carencias en gerenciamiento de los cuerpos empresariales locales, la necesidad de apoyo para la mejora de los procesos productivos (transferencia tecnológica) y la necesidad de contar con programas específicos de financiamiento. Se destacó la importancia de la transferencia de tecnologías a las pymes, y la necesidad de diseñar una política estructural en la materia que considere las interconexiones con los tejidos territoriales transfronterizos. En cuanto a la colaboración institucional, el interés pasa por la

---

<sup>45</sup> Este tema fue expresamente solicitado por la delegación paraguaya. Paraguay es país de origen como de tránsito de la trata de personas, al que se suma la también problemática de la trata interna. La porosidad ‘negativa’ de las fronteras sin la creación de sistemas eficientes de prevención y control, hacen de ésta temática un elemento esencial en la vinculación de la cooperación transfronteriza con los derechos humanos.

posibilidad de diseñar un mecanismo para promover el conocimiento y las sinergias entre los distintos proyectos y programas así como promover la participación activa de los gobiernos locales y de los actores locales.

### *Comercio transfronterizo*

En materia de comercio transfronterizo, es necesario programar una serie de políticas regionales tendentes a la superación de los desequilibrios comerciales que caracterizan las áreas fronterizas, ya que se trata de territorios contiguos que pueden constituirse en excepcionales áreas piloto para el desarrollo de relaciones comerciales de complementariedad. El tema de las asimetrías comerciales debe constituirse en tema prioritario favoreciendo políticas de integración productiva de mediano y largo plazo con la participación de los diferentes niveles institucionales. Un programa para impulsar el comercio transfronterizo debe afrontar seriamente uno de los problemas principales del sector: las prácticas ilegales. Hay que pensar nuevas estrategias que favorezcan la legalización de las prácticas comerciales transfronterizas.

### *Trata de Personas*

Las fronteras son las zonas de tránsito por antonomasia de la trata de personas, en donde los pocos controles y/o la poca preparación de los responsables de la seguridad fronteriza suelen contribuir por acción u omisión al desarrollo de la trata. Al momento de diseñar programas de políticas públicas en la materia se deben considerar, al menos, tres instancias de actuación institucional: la atención-contención, la sanción-penalización de los culpables y, por sobre todo, estructurar las políticas de prevención tomando en cuenta las verdaderas causas dadas por la vulnerabilidad social. Es urgente la necesidad de realizar capacitación a las personas de los controles fronterizos y de implementar una efectiva cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales guiadas por la efectiva protección a las víctimas. La posibilidad de crear una comisión bilateral o multilateral sobre controles fronterizos para obtener un mayor acceso a la información de circulación de personas puede ser una de las alternativas a considerar. La necesidad de estimular la creación de nuevos canales de cooperación transfronterizo en la materia y desarrollar direcciones de registros conjuntos, tanto interprovinciales cuanto internacionales, constituyen dos perspectivas sobre las que es posible articular ejes de trabajo conjuntos.

### *Los asuntos fronterizos en el debate parlamentario*

La presencia de diferentes parlamentarios, nacionales o regionales, que hayan sido elegidos en zonas o distritos de frontera puso en relevancia el interés de debatir sobre el lugar que ocupan los asuntos fronterizos en el debate parlamentario de los países del MERCOSUR. Debatir sobre la frontera, implica debatir sobre un concepto difuso. No existe una única visión, aproximación o interpretación sobre la frontera y la realidad fronteriza. El debate parlamentario busca que la realidad fronteriza, como territorio olvidado, pase de objeto a sujeto y que así pueda reorganizarse como un territorio activo, en el diseño y la ejecución de políticas públicas específicas. La cuestión que compete a los parlamentarios es entender en qué marco de acción las fronteras sujeto van a empezar a actuar. La primera tarea es construir un concepto de frontera compartido, ligado a la idea de desarrollo y al modelo de inserción internacional que

pretende ese modelo. Construir un concepto de frontera en relación con la dimensión del *para qué*. La conformación de Comisiones de Asuntos Fronterizos en los respectivos parlamentos, tal como existe en algunos países latinoamericanos, favorece el desarrollo de una regulación fronteriza para crear territorios compartidos. Para impulsar las acciones mencionadas y nuevas estrategias a desarrollar se constituyó un *Grupo de Parlamentarios de Frontera* que pueda fortalecer las relaciones parlamentarias plurilaterales y de concertación a través del diálogo político y abordar de manera conjunta las temáticas de frontera de interés recíproco y facilitar la articulación de políticas públicas transfronterizas y la construcción de una agenda consensuada que contribuya al logro de las aspiraciones parlamentarias.

### *Políticas de salud y cohesión social*

Las políticas de salud y la cohesión social para las áreas fronterizas es un elemento de vital importancia para el equilibrio territorial y la protección integral del ser humano. La necesidad de proceder al fortalecimiento de la cooperación e integración de los servicios de salud transfronterizos con el objetivo de homogeneizar las políticas públicas en la materia en ambos lados de la frontera es un requisito *sine qua non* del equilibrio socio-territorial. Para ello resulta importante estructurar programas conjuntos frente al riesgo epidemiológico bilateral a partir de la constitución de *comités de notificaciones epidemiológicas* que cuenten con equipos locales específicos. En el largo plazo, la realización de estos comités conjuntos coadyuvará a la consolidación de protocolos comunes de atención y a la puesta en marcha de laboratorios de diagnóstico regionales, comunes y funcionales para las áreas de frontera. El gran problema de salud en las zonas de frontera se identifica con la gran asimetría existente en materia de infraestructura e insumos entre los distintos países, la desigual cobertura en lo respectivo a las políticas públicas de salud de un lado y otro de las fronteras, y la falta de centros de salud en algunas localidades fronterizas. Estas asimetrías originan el uso y muchas veces el “abuso” por parte de ciudadanos de un país de los servicios de salud e instalaciones sanitarias del país vecino. La necesidad de diseñar un sistema de compensaciones para ser una de las opciones más viables para equilibrar y resolver esta problemática. Se propuso crear un *comité de gestión regional* que persiga el objetivo de actuar en conjunto para poder así establecer protocolos comunes que fortalezcan las estrategias transfronterizas desarrolladas en materias de salud sostenidas con fondos específicos que permitan llevar adelante la construcción de mejores infraestructuras en materia de servicios de salud comunes para las poblaciones de frontera.

### *Cooperación universitaria*

Se presentaron varias experiencias de redes universitarias destacándose las dificultades para mantener relaciones estables y la urgente necesidad de sistematizar las relaciones. Las experiencias de extensión universitaria que buscan fortalecer las relaciones universidad - sociedad civil y universidad - empresa recobran su dimensión en el nivel transfronterizo. Especial énfasis fue puesto en la relación de la universidad con las pequeñas y medianas empresas, las universidades pueden posicionarse como sujetos movilizados de recursos humanos y de conocimiento, que permita construir orientación y capacidad proyectual al tejido empresarial local. Una efectiva articulación entre la universidad y la sociedad civil local constituye un elemento de vital importancia para el desarrollo universitario del ambiente fronterizo pues son las interacciones

concretas las que favorecen la transferencia de nuevas tecnologías y metodologías que se deben aplicar sobre el territorio. Todas las universidades de frontera de amplia presencia territorial deben colaborar y coordinar sus acciones dirigidas al objetivo de organizar encuentros y seminarios así como programas de investigación conjuntos sobre temáticas regionales que puedan servir de diagnósticos e *inputs* de información para el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas regionales y transfronterizas. En este sentido, se propuso la realización de un primer seminario sobre la relación *Frontera - Universidad* que se presenta como una oportunidad de preciosa importancia para definir pautas conjuntas de acción y actuación generando, a los distintos lados de la frontera, la construcción de un consenso de base que se pueda materializar en propuestas programáticas específicas. Una de los ejes principales considerado lo constituye el tema de las ciudades gemelas. Un fenómeno común de las zonas de frontera al tratarse tanto de ciudades que comparten iguales perfiles productivos, como por su estructuración a partir de perfiles complementarios. Se manifestó la urgente necesidad de profundizar los estudios sobre las dinámicas fronterizas de las ciudades gemelas así como también los fenómenos de urbanización y metropolización transfronteriza. La ocasión fue propicia para crear un grupo de trabajo alrededor de los estudios de frontera; grupo que permitiría una mayor articulación entre los investigadores con el fin de superar la forma individual y poco articulada con la que se trabaja normalmente. Los temas principales identificados para investigar desde el grupo de trabajo se encuentran relacionados con la población, los movimientos migratorios y los procesos de integración socioculturales. Otro tema importante lo constituyen la protección de los derechos humanos y las problemáticas de salud y cohesión social de las fronteras. Este grupo debe ser capaz de reflexionar desde una perspectiva teórico-práctica, pues las universidades del territorio deben convertirse en actores propositivos que, a partir del diseño y la generación de proyectos, contribuyan a resolver problemáticas específicas de la zona de frontera. En este sentido, la construcción de una agenda de investigación que pueda ser financiada por los países involucrados con el objetivo de coadyuvar en la planificación de políticas públicas fronterizas en materia de investigación y desarrollo puede contribuir ampliamente en la generación de nuevas estrategias de desarrollo transfronterizas.

Por otro lado, es de destacar que en el marco del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, el CeSPI conjuntamente con el OICS procedieron a la firma de sendos acuerdos con las provincias de Misiones (Argentina) y Alto Paraná (Paraguay). En los respectivos acuerdos se declara el interés en crear diferentes formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como la gobernanza, la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, las políticas de cohesión social, la gestión de los procesos migratorios, los procesos de regionalización y descentralización, la planificación estratégica del territorio, la cooperación e integración inter-regional y el desarrollo económico local a través de los sistemas de pequeñas y microempresas. Asimismo, quedó planteada la posibilidad de firmar otros acuerdos con el Estado de Paraná (Brasil) y con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades y el FCCR. El el acta de compromiso con la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades fue firmada en Roma el 10 de julio de 2009 para colaborar con el intercambio de técnicos, experiencias e información entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de Integración Fronteriza en el MERCOSUR (Red de Mercociudades - Secretaría Ejecutiva 2009).

Como resultado de las mesas de trabajo se debe destacar la necesaria interdisciplinaria al abordar el objeto *frontera*, el diálogo fructífero iniciado entre las diferentes unidades subnacionales, entre éstas y los organismos multilaterales<sup>46</sup> y entre los diferentes sectores de la sociedad civil comprometidos con la generación de dinámicas positivas para las fronteras. Asimismo, las autoridades reunidas firmaron una declaración conclusiva del evento para hacer llegar a los representantes de los diferentes Estados nacionales.

## **Declaración de Ciudad del Este**

### **Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional**

Nosotras y nosotros, participantes en el I Foro de Cooperación Transfronteriza “Argentina – Brasil – Paraguay” organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, el Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI), el Instituto Italo-Latinoamericana (IILA) y la Gobernación del Departamento de Alto Paraná, reunidos en Ciudad del Este, los días 29 y 30 de abril de 2009, reafirmamos que:

- 1.- La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo, basadas en la cooperación, contribuyen a la cohesión social y territorial, posibilitan la reducción de las tensiones entre países y consolidan los procesos de integración. Ante el actual contexto de crisis global, las oportunidades locales y las articulaciones territoriales transfronterizas pueden fortalecer las dinámicas endógenas de generación de riqueza y de empleo.
- 2.- Los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de nuestras áreas fronterizas.
- 3.- Las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo y de integración saldando así una deuda histórica de marginación y zonas de conflicto.
- 4.- La salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del desarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad.
- 5.- El enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de partenariados territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea con nuestra experiencia sudamericana.
- 6.- La cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de nuestros gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.

Ciudad del Este, 30 de abril de 2009.

Los resultados generales del I Foro de Cooperación Transfronteriza se podrían sintetizar en el mayor conocimiento entre las partes que favorece la cooperación descentralizada *Norte-Sur* y *Sur-Sur*, la presentación de proyectos transfronterizos con posibilidades de financiamiento internacional, la firma de convenios institucionales la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Frontera, la constitución de una Asociación de Estudios de

---

<sup>46</sup> Fronteras Abiertas se ha comprometido a estimular y sistematizar el diálogo entre las unidades subnacionales y los organismos financieros internacionales apoyando y fortaleciendo la capacidad proyectual de las primeras.

Frontera que se encuentra desarrollando sus protocolos de investigación y la necesidad de favorecer hermanamientos entre pequeñas ciudades de frontera del MERCOSUR.

Una de las hipótesis más interesantes surgidas como *follow up* del Foro fue verificar el interés y las condiciones para promover los hermanamientos entre pequeñas ciudades fronterizas del MERCOSUR. Esto es, considerar como una posible línea de actividades de Fronteras Abiertas las metodologías y los instrumentos del enfoque *Twinning Cities*.

### **3.6 Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR**

En función de las condiciones de contexto de las pequeñas ciudades de frontera del MERCOSUR y considerando las numerosas experiencias internacionales exitosas, se ha acordado verificar en primer lugar la temática de cooperación cultural.

De esta forma, Fronteras Abiertas diseñó un Programa de “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR” cuyo objetivo fue identificar y formular proyectos de cooperación cultural transfronteriza entre pequeñas ciudades contiguas del MERCOSUR para fortalecer la integración regional.

La creación de una ciudadanía cultural transfronteriza es entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales tanto materiales como simbólicos. Es una relación a la vez individual<sup>47</sup> y comunitaria que busca fortalecer tanto las capacidades de creación, participación y expresión ciudadana como la inclusión en los circuitos de oferta y consumo cultural, toda vez que se funda en una serie de relaciones estables con los espacios culturales transfronterizos que le dan origen. La cooperación cultural estimula la inclusión social y fortalece la integración regional.

Fronteras Abiertas realizó una primera misión en el marco de este programa en la frontera de Mato Grosso do Sul de Brasil con los Departamentos paraguayos de Canindeyú, Amambay, Concepción y Alto Paraguay en el mes de agosto de 2009. Los responsables fueron el CeSPI y el IILA conjuntamente con el Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteriço (CADEF) de la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul y la colaboración de la Associação dos Municipios de Mato Grosso do Sul (ASSOMASUL), la Asociación de Estudios de Población del Paraguay (ADEPO) y el CIP coordinado por el Ministerio del Interior de Paraguay.

Tras el trabajo de campo y la reflexión del equipo (Rhi-Sausi, 2009b) se seleccionó una serie de proyectos culturales transfronterizos que se encuentran en ejecución a partir del financiamiento de acciones directas. Particularmente se han financiado acciones destinadas a la creación de un grupo de Escuelas de Danza y Música (Arpa y Guitarra) a lo largo de la frontera, a la constitución de una Red de Bibliotecas de Fronteras y de una Red de Museos de Frontera, a la realización de festivales de literatura y cuento y se ha brindado soporte a festivales típicos locales y competencias deportivas transfronterizas.

#### *Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural*

La cooperación transfronteriza entre ciudades contiguas es una de las modalidades que mayormente favorecen los procesos de integración. Las ciudades fronterizas contiguas, con idiomas y leyes diversas, son espacios particularmente sensibles en las relaciones

---

<sup>47</sup> La formación cultural favorece la inserción laboral.

internacionales de proximidad. Teatros de conflicto o de convivencia pacífica, las ciudades contiguas viven en forma extrema las relaciones entre los países. Comparten a menudo una historia de conflictos y tensiones, pero sobre todo tienen frente a sí un futuro que la geografía les obliga a compartir.

Las ciudades fronterizas constituyen, por consiguiente, uno de los desafíos más interesantes de los procesos de integración. Por ello, la idea de que Fronteras Abiertas se ocupase de “ciudades gemelas” fronterizas en América Latina circulaba desde su fase de formulación. El contexto fronterizo de América Latina, sin embargo, se prestaba poco para estos laboratorios socio-políticos de integración. Los espacios fronterizos latinoamericanos, con excepción de los centroamericanos, son escasamente poblados e incluso aquellos que cuentan con una cierta densidad demográfica se caracterizan por un esquema compuesto de algunas pocas ciudades-polo, normalmente comerciales y de medianas dimensiones, rodeadas por vastas extensiones rurales.

Fronteras Abiertas, gracias a la propuesta del CADEF de la Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, decidió centrar su atención en una frontera caracterizada por una aglomeración de once pequeñas ciudades fronterizas contiguas de Mato Grosso do Sul (Brasil) y de cuatro Departamentos de Paraguay (Alto Paraguay, Concepción, Amambay y Alto Paraná). Las once ciudades fronterizas contiguas visitadas han sido: Mundo Novo - Salto del Guairá; Coronel Sapucaia - Capitán Bado; Ponta Porã - Pedro Juan Caballero; Bela Vista - Bella Vista Norte; Porto Mourtinho - Carmelo Peralta - San Lázaro.

Se trata de ciudades de pequeñas dimensiones con una antigüedad de un siglo, o poco más: las dos mayores de ellas no superan los 75 mil habitantes (Ponta Porã y Pedro Juan Caballero) y la más pequeña cuenta apenas con 2.500 habitantes (Carmelo Peralta). En algunas de estas ciudades las líneas fronterizas ni siquiera se “sienten”. Son fronteras secas divididas por una calle o un camellón. Las otras tienen fronteras húmedas atravesadas por ríos comunicantes que con sus cauces caprichosos tampoco respetan los límites fronterizos. En ninguno de estos casos es necesario algún documento para cruzar la frontera<sup>48</sup>.

Ciudades caracterizadas, de consecuencia, por una fuerte y estrecha relación de proximidad: física, cultural e incluso familiar. Una frontera porosa, abierta hacia adentro y hacia afuera: los *forasteros* de primera y segunda generación son numerosos. Sus residentes cuentan con una amplia variedad de orígenes regionales, nacionales y lingüísticos, pero que han logrado codificar una comunicación rica y fluida en tres idiomas “oficiales”: el español, el guaraní y el portugués.

Este *cluster* de pequeñas ciudades fronterizas permitió al equipo de Fronteras Abiertas observar desde cerca cómo se manifiesta (y se vive) la integración regional en los territorios fronterizos<sup>49</sup>. En realidad, como se verá más adelante, no sólo permitió “observar desde cerca” sino, sobre todo, observar desde otro ángulo visual el proceso de integración. Por otra parte, las ciudades contiguas de frontera permitieron verificar una modalidad de cooperación transfronteriza: la metodología de las *twinning cities*, tan importante en el desarrollo de integración europea.

---

<sup>48</sup> La política migratoria se basa en ciudades fronterizas de libre circulación con controles migratorios desplazados a algunas decenas de kilómetros al interior de ambos países.

<sup>49</sup> Quedarse anclados a los países del MERCOSUR ha sido una opción del proyecto. Por ello, no obstante la cercanía física y las interesantes características que ofrecía, no se decidió incursionar en la frontera Brasil-Bolivia.

En realidad, el enfoque *twinning cities* había sido parcialmente descartado por las mencionadas características de las fronteras latinoamericanas y había sido parte de las interesantes discusiones realizadas con SEBRAE Nacional y SEBRAE Paraná en la fase de formulación de su programa *Fronteiras do Brasil*. Se entendía que para el tipo de proyectos que promueve y realiza SEBRAE (apoyo a micro, pequeños y medianos empresarios para el desarrollo económico territorial), el enfoque de ciudades gemelas presentaba grandes dificultades para ser estructurado. La frontera brasileña, en efecto, cuenta con amplios espacios “vacíos” en términos poblacionales y una estructura de ciudades mayoritariamente pequeñas y dispersas, salvo en algunas áreas específicas. En otros términos, resultaba bastante natural dar prioridad a la *faixa* fronteriza más que a la *linha* fronteriza.

La prudencia inicial al organizar la misión exploratoria de Fronteras Abiertas por las pequeñas ciudades fronterizas radicaba en el razonamiento anteriormente descrito que implicó excluir algunas temáticas de la eventual propuesta proyectual, en particular la temática del desarrollo económico local<sup>50</sup>.

Como resultado de esta primera reflexión, se optó por concentrar la misión en tres objetivos: 1) por un lado, identificar los principales elementos analíticos para la elaboración de un diagnóstico integral de una frontera constituida por ciudades gemelas; 2) por el otro, relevar problemas y eventuales soluciones de gobernanza territorial transfronteriza en ciudades gemelas de frontera y 3) por último, concentrar la atención temática y proyectual en la dimensión cultural de la cooperación transfronteriza de ciudades gemelas.

Privilegiar la temática cultural no era una opción arbitraria. Ya la experiencia acumulada por Fronteras Abiertas en otros contextos fronterizos latinoamericanos había mostrado como la dimensión cultural, al igual que el ambiente, constituyen un eje temático prioritario. Por otra parte, la experiencia de la cooperación descentralizada italiana en los Balcanes, acompañada y estudiada por el CeSPI (CeSPI y OICS, 2007), había demostrado la “potencia” de la cultura en los procesos de construcción para la buena convivencia y la integración. A esto, se debía sumar en forma más específica los valiosos estudios sobre la zona fronteriza en cuestión realizados por el CADEF que mostraban una particular vivacidad y demanda cultural en estas pequeñas ciudades fronterizas. Sin lugar a dudas, el fatigoso proceso de construcción de identidad, particularmente sentido en esta frontera, ha convertido la temática cultural en una agenda prioritaria.

#### *Elementos para un diagnóstico y una reflexión de la frontera Mato Grosso do Sul - Paraguay*

La frontera de las ciudades gemelas se caracteriza por la riqueza de sus recursos naturales (agua dulce y tierra en abundancia). Se trata de una frontera que basa su economía en dos ejes predominantes: (a) una economía rural extensiva (soja y ganadería) presente en ambos lados de la frontera y (b) una economía comercial de

---

<sup>50</sup> Esta opción obedecía no solamente a las anteriores convicciones, sino sobre todo al hecho que SEBRAE - Mato Grosso do Sul estaba construyendo el proyecto con esta temática titulada “Integración Competitiva de las Pequeñas y Medianas Empresas en Ambiente de Frontera - MS Sin Fronteras” como parte del programa *Fronteiras do Brasil*. Es propicio recordar que Fronteras Abiertas sostiene dos principios firmes y consolidados de la cooperación internacional la complementariedad y la adicionalidad.

bienes globalizados de alto consumo en la frontera paraguaya, particularmente activa y creciente en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá.

La estructura social de esta frontera refleja estas coordenadas económicas: ricos propietarios de tierra (sobre todo brasileños), nuevos ricos en el sector comercial (sobre todo extranjeros asiáticos), un sector medio pequeño (pero muy activo), concentrado en las actividades de servicios y en la administración pública, y una población mayoritaria pobre (y paupérrima), poco calificada<sup>51</sup> y bastante fluctuante.

Por otra parte, la frontera de las ciudades gemelas no ha sido incorporada en forma significativa en los procesos infraestructurales de la integración física sudamericana. Esta relativa marginalización se traduce en vías de comunicación terrestres y fluviales deterioradas poco funcionales a la creciente producción agrícola y comercial que se ha registrado en la zona en los últimos años.

Por último, va señalado que las ciudades gemelas fronterizas son también escenario de crecientes tráfico ilícitos. A su vieja tradición de “tierra de contrabando”<sup>52</sup> se ha agregado un “corredor de droga” generado por actores externos al territorio que, sin alcanzar niveles colombianos o mexicanos, produce altos niveles de violencia.

#### Algunos elementos específicos de las ciudades gemelas

1. *Ciudades asimétricas en la dotación de recursos públicos.* Las ciudades gemelas se presentan bastante diferenciadas en lo que respecta a las políticas públicas de los dos países. Esta asimetría, se observa en forma evidente en los presupuestos municipales que disponen las intendencias paraguayas y las *prefeituras* brasileñas de las ciudades contiguas. Inclusive en aquellos casos caracterizados por una población similar, los municipios fronterizos brasileños disponen de partidas de gasto 10 o 15 veces superiores a las de las ciudades paraguayas. Esta asimetría de las ciudades contiguas fronterizas en la provisión de servicios públicos no depende tanto de las características intrínsecas de sus municipios, cuanto de la presencia de las políticas públicas nacionales en las áreas fronterizas. Baste pensar que ciudades como Pedro Juan Caballero o Salto del Guairá en Paraguay no producen menos riqueza o disponen de una estructura urbana menos consolidada que sus ciudades gemelas brasileñas de Ponta Porã o Mundo Novo. Es el diferencial de país, por un lado, y el grado de presencia del Estado nacional, por el otro, lo que explica la asimetría. La acción del gobierno brasileño se manifiesta en el peso que tiene en las partidas presupuestarias de estos municipios<sup>53</sup>, que a su vez expresan diferentes tratamientos fiscales (en entrada y en destino), así como en los mecanismos de co-participación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales<sup>54</sup>. La

---

<sup>51</sup> La escasa calificación de la mano de obra en estas ciudades está directamente relacionada con las migraciones internas provocadas por la agricultura extensiva y la consecuente expulsión de población campesina. Por otra parte, el escasamente diversificado mercado de trabajo de estas ciudades fronterizas no genera un proceso de calificación de la fuerza de trabajo y tampoco existen políticas públicas estructuras, en particular en el lado paraguayo, de capacitación de la mano de obra. Baste pensar que ninguna de las seis ciudades paraguayas visitadas cuenta, al menos, con una escuela técnica.

<sup>52</sup> Por ejemplo, por muchos años esta frontera fue teatro de un activo comercio de contrabando de madera.

<sup>53</sup> La contribución del gobierno nacional en los presupuestos de las ciudades fronterizas supera en todos los casos el 70% del presupuesto municipal.

<sup>54</sup> Esto se puede observar en el diverso tratamiento de los sistemas de compensación a los municipios fronterizos por parte de los gobiernos de Brasil y Paraguay (por ejemplo, es el caso de los municipios indemnizados por Itaipú). Así mismo la diversa fiscalidad entre los dos países produce algunas de las más significativas asimetrías. Por ejemplo, en el caso paraguayo, no obstante que esta área fronteriza contribuya con una parte consistente de la oferta agrícola de exportación del país, no recibe ningún beneficio de las retenciones fiscales nacionales.

acción del gobierno nacional también se manifiesta en el impacto que tienen en estas áreas sus políticas económicas y sociales (salud y educación, en particular). Si bien esta asimetría tiene orígenes históricos, su crecimiento y ampliación están estrechamente asociados a las acciones más recientes del gobierno brasileño.

2. *Ciudades comunicantes*. Las ciudades contiguas mantienen una interacción intensa y dinámica. Estas pequeñas ciudades gemelas están bastante lejos de ser ciudades-fortines encerradas en sí mismas. Se trata, por el contrario, de ciudades de intenso intercambio, sobre todo en términos de movilidad humana. Los flujos de tránsito de personas son constantes y alternan sólo su composición social. La impresión, sin embargo, es que la movilidad y la interacción se desarrolle mucho más en los espacios sociales (escuela, hospital, visita a parientes, restaurant) y comerciales (relaciones de compra-venta) que en los espacios económico-productivos y del mercado de trabajo. Esto es debido fundamentalmente a las dimensiones demográficas y a la reducida complejidad del tejido productivo del contexto urbano.

3. *Ciudades vulnerables*. Como tantas otras ciudades de frontera, estas ciudades gemelas cuentan con “mala fama”. En años recientes la prensa nacional brasileña ha revelado que, en términos relativos, Coronel Sapucaia es la ciudad más violenta de Brasil<sup>55</sup>. Y la “mala fama” persigue también a las ciudades fronterizas paraguayas. No se cuenta, ciertamente, con elementos suficientes para afrontar el tema de seguridad en forma acabada, pero lo que sí se puede afirmar es que se trata en todos los casos de ciudades vulnerables. La fragilidad de sus tejidos económicos y sociales, hacen posible que estas pequeñas ciudades puedan convertirse en territorios de caza de la delincuencia. La porosidad de su frontera, la facilidad de acceso de sus vías de comunicación, la creciente demanda de estupefacientes en mercados ricos como Brasil y Argentina, pueden efectivamente convertir esta frontera en un corredor latinoamericano de droga, con dimensiones mucho mayores que las existentes actualmente<sup>56</sup>.

4. *Ciudades gobernadas*. En este cuadro de potencial peligro, sin embargo, no es justo ofrecer una idea equivocada de “ciudades desguarnecidas”. Las instituciones de seguridad existen y funcionan. La presencia militar brasileña es histórica, consistente y bien preparada. Y la impresión que se tiene a partir del diálogo con los aparatos policiales es que se trabaja seriamente en la coordinación bi-nacional de seguridad. Por otra parte, la presencia institucional no se limita a las temáticas de seguridad, las ciudades gemelas de frontera cuentan con una sólida institucionalidad democrática. En la mayoría de los casos cuentan con una clase política local comprometida e innovadora, que abarca los principales partidos del arco constitucional de ambos países.

#### *Necesidad de una visión (y de una política) estratégica de frontera*

De estos elementos, se destaca la necesidad de una visión articulada que permita confrontar y construir políticas estratégicas de Brasil y Paraguay en su frontera compartida. Todavía se expresan lugares comunes y se constata una fatiga para *actualizar* una visión de frontera capaz de captar sus potencialidades en el desarrollo de la integración. En términos generales, para Paraguay todavía se trata de una *frontera dejada a su suerte*, aunque se registra un cambio de actitud. Relevante, en este sentido,

---

<sup>55</sup> Esto ha originado un interesante debate ciudadano en Coronel Sapucaia con una articulada defensa de la acusación.

<sup>56</sup> Percepción recibida de parte de una de las autoridades del Ministerio del Interior paraguayo presente en la frontera.

es la iniciativa del Ministerio del Interior paraguayo de crear el Comité Interministerial de Población (CIP), que indica entre sus objetivos prioritarios a las ciudades fronterizas (Ministerio del Interior del Paraguay, Comité Interministerial de Población, 2009b). Por su parte, para Brasil el objetivo de *Estado presente en las fronteras* se ha alcanzado sustancialmente en estas ciudades. La impresión, sin embargo, es que en el cuadro geopolítico brasileño y en razón de sus ambiciones de actor regional y global, se trata de un objetivo mínimo, insuficiente para articular una visión y una política para sus quince mil kilómetros de frontera. Dotar su propia frontera de seguridad, institucionalidad y recursos materiales es fundamental, pero ello comporta nuevas responsabilidades porque, por un lado, acrecienta las asimetrías con sus vecinos y, por otro lado, desplaza sólo algunos kilómetros muchos de los problemas que pretende resolver.

Seguramente en las oficinas de Brasilia y de Asunción estas temáticas son tratadas y debatidas. Lo que Fronteras Abiertas se propone es recoger los *puntos de vista de los actores locales de frontera* como una contribución a los esfuerzos de los gobiernos nacionales en la construcción de una visión estratégica compartida de su frontera. En términos analíticos se propone la adopción de un enfoque integral de cuatro agendas prioritarias que comparten las ciudades fronterizas gemelas consideradas. En términos prácticos, Fronteras Abiertas con la colaboración del CADEF de la UFMS, realizará una consulta entre testimonios privilegiados (autoridades municipales y regionales, empresarios, intelectuales, organizaciones de la sociedad civil) de los actores locales con base en los puntos que a continuación se indican. Para cada uno de los puntos se hará una breve presentación y se formulará una batería de preguntas (cerradas y abiertas). Con base en esta consultación será elaborado un documento de síntesis.

#### **1) Agenda económica:**

##### Los límites de lo existente:

1.1. *Más allá de la soja y la ganadería*

1.2. *¿Estamos en el ciclo conclusivo de las ciudades comerciales basadas en la baja fiscalidad?*

##### Nuevas perspectivas de integración y complementariedad económica

1.3 *La hipótesis de una industria maquiladora transfronteriza*

1.4 *La hipótesis de un tejido de micro y pequeñas empresas*

1.5 *La hipótesis de producción de agricultura biológica*

1.6 *La(s) hipótesis turística(s)*

1.7 *La hipótesis de centros logísticos de los corredores infraestructurales*

#### **2) Agenda de seguridad**

2.1 *¿Nuevo corredor del narcotráfico?*

2.2. *Informalidad, contrabando y propiedad intelectual*

2.3 *Seguridad ciudadana y violencia juvenil*

2.4 *Trata de personas*

### **3) Agenda política bilateral**

*3.1 La “brasilianización” y la “desparaguayización” de la frontera: dos caras de la misma moneda*

*3.2 Movilidad de bienes y personas en la línea fronteriza*

*3.3 Ciudadanía e indocumentación*

*3.3 Migraciones internas y colonización*

### **4) Agenda social**

*4.1. Servicios de salud*

*4.2 Servicios educativos*

### **5) Recursos financieros y cooperación internacional**

*5.1. MERCOSUR y FOCEM*

*5.2. Propuestas y proyectos para la cooperación internacional*

### *Institucionalidad y gobernanza transfronteriza en ciudades contiguas*

Los problemas de institucionalidad y gobernanza en las áreas fronterizas latinoamericanas constituyen uno de los principales desafíos de los procesos de integración regional. Durante el Foro de Ciudad del Este (29-30 de abril de 2009) se ha podido, en parte, discernir sobre la situación en el MERCOSUR. Además esta temática constituye uno de los ejes de colaboración de Fronteras Abiertas con el FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR) y Mercociudades.

Las ciudades contiguas fronterizas de Brasil y Paraguay, por un lado, confirman este déficit de institucionalidad funcionante y articulada, capaz de ejercitar una gobernanza del territorio fronterizo. Por otra parte, en estas ciudades contiguas fronterizas se registra una especificidad propia, así como algunas experiencias interesantes de gobernanza en el nivel local que merecen ser tenidas en cuenta.

La principal especificidad de la frontera de las ciudades contiguas entre Brasil y Paraguay es que no se verifica ninguna tensión binacional en particular. No solamente las estrechas relaciones entre las poblaciones de ambos lados explican esta situación de paz social, sino también esto es debido a la ausencia de cualquier contencioso fronterizo en este territorio por parte de Brasil o Paraguay.

Esta condición de convivencia pacífica constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza *territorial*, que a su vez pueden ser favorecidos por el proceso de construcción de una identidad fronteriza compartida<sup>57</sup>. Los cimientos de una cultura de la convivencia, se constituyen en base de la integración fronteriza, pues el capital social producto de las interacciones entre ambos lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas informales compartidos por las poblaciones

<sup>57</sup> Véase más adelante: Cultura y desarrollo en ciudades fronterizas.

locales con el fin de cooperar ampliamente y sobre temas de diversa índole. De esta generación de confianza mutua pueden derivar una serie de externalidades positivas sobre las cuales estructurar, no solamente la gobernanza territorial, sino también la interacción con los otros niveles institucionales (subnacional, nacional e internacional) que ponga las bases para una gobernanza *multinivel*.

La autoorganización de las poblaciones locales sólo puede concretarse bajo ciertas condiciones diferenciadas, una de ellas es la cultura de la convivencia, y no está dicho que exista una única fórmula universal para lograr la coordinación de los grupos humanos poblacionales; por ello en el presente informe se han intentado reflejar las particularidades de la frontera en cuestión que, actuando como condicionantes o estimuladores, pueden afectar la cooperación transfronteriza.

Si bien las pequeñas ciudades fronterizas cuentan con una estructura de autoridad local bastante similar a otros contextos latinoamericanos: un Intendente o *Prefeito* elegido por sufragio universal y en elecciones directas y una Junta Municipal o *Concelho* Municipal en el que se encuentran representados los concejales o los *vereadores* en un número determinado de acuerdo a la población local, lo que llama la atención es el notable ejercicio de control democrático que realizan los concejales o *vereadores* sobre la acción del gobierno municipal.

En términos institucionales se presenta como novedosa la presencia de un mecanismo de articulación local transfronterizo que se ha dado en llamar PARLIM (Parlamento Internacional Municipal) (Nunes de Oliveira, 2006). El mismo es definido por los *vereadores* que lo crearon como un organismo propuesto por las “Câmaras Municipales” que busca constituirse en un Foro permanente para las ciudades vecinas de frontera.

El PARLIM surge, en primer lugar, con el objetivo de debatir problemáticas y necesidades comunes de la línea fronteriza y, en segundo lugar, se fundamenta en el diseño y creación de mecanismos conjuntos de acción institucional que se puedan desarrollar y aplicar a ambos lados de la línea fronteriza. Estos argumentos son fuente para encuadrar al PARLIM como un esfuerzo por favorecer una gobernanza institucional de esta frontera<sup>58</sup>.

La propuesta nació en paralelo en ambos lados de la frontera: la *Câmara Municipal* de Ponta Porã y la Junta Municipal de Pedro Juan Caballero, obteniendo rápida aprobación en agosto de 1999. A partir de allí, el PARLIM se transformó en objeto de varias interpretaciones jurídicas toda vez que se convertía en un mecanismo posible de replicar en otras ciudades gemelas de frontera. El PARLIM persigue la complementación y armonización de las legislaciones locales que rigen ambos municipios a la vez que estimula la realización de *parcerias* específicas para la resolución de los conflictos de intereses que afectan a la frontera.

Es importante destacar que el PARLIM tiene personalidad de derecho público nacional, creada por las juntas o concejos municipales y replicada en ambos países, en ningún momento se trata de un organismo internacional, ni intergubernamental, ni transnacional. Funciona a partir de los Reglamentos Internos desarrollados en ambos lados de la frontera, de idéntica naturaleza e idéntico contenido en el articulado, factible

---

<sup>58</sup> No se considera ajeno que el nivel de coordinación varía mucho de acuerdo al sistema de gobierno de cada Estado Nacional, al tipo de gobierno, a los niveles de descentralización, a los tipos de coparticipación, entre otras cuestiones; pero lo anteriormente mencionado no obsta en considerar el PARLIM como un esfuerzo en pos de la gobernanza institucional local.

de ser desarrollado por poblaciones pequeñas y medianas de hondo conocimiento en donde la estructura jurídica ha podido ser debatida y consensuada. El PARLIM procura la construcción de una agenda común que ha permitido llevar adelante el *hermanamiento* de ambas ciudades y se ha demostrado como un mecanismo interesante para poder materializar, en términos de *responsiveness*, algunas de las preferencias expresadas por la ciudadanía local.

Fronteras Abiertas se ha comprometido con las autoridades locales de estas municipalidades a profundizar en el análisis jurídico-institucional del PARLIM. Este mecanismo institucional se presenta como un instrumento de relativa eficiencia que puede ser fácil y rápidamente replicable en ciudades gemelas con poblaciones de pequeño y mediano tamaño<sup>59</sup> y en el ámbito de un proceso de integración como el MERCOSUR con características intergubernamentales.

El fortalecimiento de las administraciones locales y la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial ha sido una de las preocupaciones de Fronteras Abiertas desde el momento de la formulación del proyecto, por ello ha entendido conveniente estimular las relaciones de cooperación con las redes internacionales y regionales de ciudades más activas en la materia. En este sentido, se ha estimado conveniente la firma de un acuerdo de Fronteras Abiertas con la Red de Mercociudades y el FCCR que, con base en la complementariedad, pretende estructurar una serie de actividades que puedan dinamizar los estudios, propuestas institucionales y proyectos en materia de cooperación descentralizada y transfronteriza entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Una mayor vinculación de los municipios fronterizos en el marco de la Red de Mercociudades, podría verse favorecida a partir de la constitución de un *Grupo de Trabajo de Ciudades de Frontera*. Hoy en día más de 40 ciudades de frontera forman parte de Mercociudades (pero podrían ser más numerosas) sobre un total de 200, presentándose la particular presencia de varias ciudades gemelas.

Por otra parte, resulta importante dinamizar el acuerdo firmado entre el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR con el objetivo de favorecer la constitución de una Comisión de *Asuntos Fronterizos* en el seno de dicho parlamento regional. Así como, es significativo estimular el sistema de interconsultas firmado entre ambos organismos. En este contexto se recuerda que Fronteras Abiertas ha propiciado la formación de una Red de Parlamentarios de Frontera (presentada en el Foro de Ciudad del Este), en la medida que considera esencial el diálogo y la creación de nuevos vínculos entre los parlamentarios elegidos en el territorio fronterizo y las entidades representativas de las localidades de frontera<sup>60</sup>.

### *Cultura y desarrollo en ciudades fronterizas*

*La cultura como condición del desarrollo.* Un primer elemento que debe ser considerado es que la dimensión cultural en estas pequeñas ciudades fronterizas no es percibida como una *consecuencia* del desarrollo. La demanda cultural no es una demanda inducida por un determinado grado de crecimiento económico alcanzado. Por

---

<sup>59</sup> Desde una perspectiva histórica es dable destacar que la estructura municipal portuguesa fue trasladada e implantada en el Brasil colonial. Los *concelhos*, creación lusitana de inspiración romana, con el paso del tiempo fueron convertidos en *Câmaras*, perdieron sus responsabilidades ejecutivas y judiciales, y se concentraron en los aspectos legislativos a partir del rol de los *vereadores*.

<sup>60</sup> Un ejemplo interesante de esta vinculación la hemos observado en la acción del Intendente y el Consejo Municipal de Porto Mourinho, con grandes beneficios para la ciudadanía.

ejemplo, la necesidad de construir un espacio cultural (auditorio, teatro, casa de la cultura) no obedece a la existencia de condiciones socio-económicas satisfactorias que permitan destinar recursos para las actividades culturales. Por el contrario, la cultura es concebida como una *condición* del desarrollo. La dimensión cultural constituye una variable independiente capaz de generar desarrollo. De ahí que las expresiones culturales existentes en estas pequeñas ciudades fronterizas busquen una conexión permanente con la participación social (un público) y con una función económica (un consumidor). Y no es casual que estas ciudades fronterizas expresen sus formas culturales en festivales populares donde el público es el principal protagonista.

*Cultura e identidad.* La importancia que los fronterizos de las ciudades gemelas le otorgan a las manifestaciones culturales está estrechamente vinculada a la temática identitaria. La identidad (¿quiénes somos?) condiciona enormemente la vida social y económica fronteriza (¿qué hacemos?). El *ser* precede al *hacer*. Por ello las relaciones entre cultura e identidad constituyen, en el contexto de las ciudades gemelas fronterizas, un debate vivo, explícito y participativo. Son numerosas las formas que adopta esta búsqueda.

De ellas se pueden destacar tres tipologías de construcción cultural de identidad:

- *La recuperación de historia compartida.* Tratándose de una frontera que fue teatro importante de la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), la búsqueda de una historia compartida y pacífica constituye un importante objetivo de la identidad fronteriza. Este es el caso del *Festival de la Hierba Mate* de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero que reconduce al nacimiento de la población *Punta Porá (Bonita)* en la trayectoria de la *vía de la hierba mate*, como origen de las dos actuales ciudades gemelas.
- *La construcción de interculturalidad mediante la actualización y la hibridación de tradiciones populares.* Este es el caso de la Fiesta *Desafio do Touro Candil* de la ciudad brasileña de Porto Mourtinho que ha convertido una tradición religiosa-popular paraguaya (*Toro Candil*) en una iniciativa de interculturalidad con gran participación popular de ambos lados de la frontera. Con esta fiesta se busca re-crear una comunidad cultural fronteriza.
- *La musicalidad de la frontera.* La música constituye la mayor fortaleza cultural de estas ciudades fronterizas. La música de cuerdas (guitarra y arpa, en particular) es el lenguaje unificante y todas estas ciudades cuentan, aunque sea en pequeña escala, con escuelas de música, orquestas, coros y bandas musicales.

La identidad buscada por las ciudades fronterizas se propone como una identidad *complementaria* y no como una identidad *sustitutiva*. Las identidades nacionales, por ejemplo, son tan sentidas y consolidadas como en Brasilia o Asunción. No están en juego, ni se cuestionan, los valores nacionales. El punto que se pone en relieve es que mientras para el brasileño de São Paulo resulta “natural” ser también *paulistano*, para el paraguayo de Pedro Juan Caballero o para el brasileño de Ponta Porá es necesario un ulterior esfuerzo para “construir” una identidad fronteriza que los unifique, que los haga superar las fracturas del pasado y las asimetrías del presente, que les permita edificar un futuro compartido.

*Cultura y desarrollo.* Las condiciones específicas de la dimensión cultural en estas pequeñas ciudades fronterizas permiten identificar algunas hipótesis interesantes en las relaciones entre cultura y desarrollo económico y social.

Una primera hipótesis hace referencia al sector turismo como posible vía de desarrollo de esta zona. Específicamente se podrían considerar los elementos culturales producidos y demandados por el territorio como uno de los puntos de partida para la oferta turística. En no pocas ocasiones, la relación cultura-turismo que se propone en América Latina resulta abstracta y adúlza al territorio que se pretende desarrollar, sobre todo, se consideran sólo marginalmente las expresiones culturales *presentes y vigentes* de las poblaciones locales. El prejuicio hacia lo que viene considerado como “baja” cultura permea muchos de los proyectos turístico-culturales que se proponen. Es evidente que las formas culturales de estas localidades contienen numerosos elementos *kitch*, no muy diferentes, por lo demás, de los contenidos en fiestas europeas consolidadas como la *Oktoberfest* de Munich o las tantas conmemoraciones a los productos alimenticios en Italia (*Sagra della Castagna* o *Sagra della Porchetta*). Pero es igualmente evidente que su carácter de cultura popular los hace enormemente atractivos para un público regional carente de propuestas culturales, bajas o altas o como sean. Con una base mínima de economía turística ligada a las expresiones culturales locales se vuelve posible construir una oferta cultural más rica y diversificada, que ciertamente incluya expresiones de “alta” cultura. Como la creación de una orquesta sinfónica propuesta (y soñada) por el dinámico Intendente de Salto del Guairá.

Una segunda hipótesis interesante que propone la cultura local es la posibilidad de generar empresas de la industria creativa. La alta propensión musical de esta frontera podría generar pequeñas pero dinámicas cadenas productivas: manufactura artesanal de instrumentos musicales, en particular del arpa; casas de producción de música local; grupos de danza y música profesionalizados; etc.

Por último, una tercera hipótesis que podría generar la cultura local es la artesanía. En general, no se parte de una artesanía de niveles refinados, como la mexicana o la peruana, salvo en algunos casos de comunidades indígenas, como el caso de la excelente alfarería *Cayu’el* en las cercanías de Porto Mourtinho. Sin embargo la existencia de destrezas y manualidades históricas puede ser la base para una producción de nuevos productos “hechos a mano” con buenas perspectivas de mercado, gracias a la posibilidad de interceptar el dinámico turismo de compras.

*Cooperación cultural transfronteriza.* El significativo peso de la cultura en estas comunidades fronterizas no constituye, sin embargo, un dato adquirido. Las expresiones culturales y la demanda de cultura son procesos de construcción social. Requieren ideas y recursos financieros. No existen procesos irreversibles y siempre positivos de la cultura popular. Baste pensar como una tradición musical popular mexicana como el *corrido* ha sido casi monopolizada por el narcotráfico. Sin una oferta cultural viva y diversificada la demanda se vuelve raquítica y poco exigente. Y con ello no se despliega una relación funcional entre cultura y desarrollo.

Por estas razones, Fronteras Abiertas se propone apoyar la cooperación cultural entre las ciudades gemelas con base a cuatro líneas proyectuales principales:

1. *Promoción de espacios culturales.* La creación y consolidación de espacios culturales transfronterizos constituye una de las exigencias más sentidas por las ciudades gemelas: La ausencia de una “infraestructura” física para la cultura constituye una de los mayores límites para la ampliación y diversificación de la oferta cultural. La mayor parte de estas pequeñas ciudades no dispone de

auditorios, teatros, bibliotecas<sup>61</sup>, en síntesis de espacios culturales donde desarrollar las actividades. No se trata de pensar que el “espacio” crea la cultura, sino de acompañar e impulsar el enriquecimiento de la oferta cultural, mediante un proceso de “infraestructuración” cultural que permita satisfacer y dar continuidad a la demanda cultural real y potencial. La creación de espacios culturales polivalentes, mediante la utilización del patrimonio de arqueología industrial en desuso, constituye un buen ejemplo de este proceso. Este es el caso de la FUNCESPP (*Fundação de Cultura e Esporte de Ponta Porã*), la cual mediante la reconversión de la vieja estación de ferrocarril en un centro cultural y deportivo ha generado un espacio importante de agregación social de niños y jóvenes brasileños y paraguayos. La necesidad de un mínimo de pequeña infraestructura civil también se puede observar en la carencia de bibliotecas. En las pocas existentes, los estudiantes forman grupos numerosos alrededor de un libro. Una sugerencia muy interesante planteada por las autoridades locales de las ciudades brasileñas y paraguayas con frontera seca es la creación de espacios culturales en la línea fronteriza, esto es, convertir simbólicamente en integración la frontera misma.

2. *Promoción de la formación cultural.* La demanda de formación (música, danza, teatro, artes visuales) por parte de niños y jóvenes es particularmente alta en estas ciudades fronterizas. Como se ha señalado anteriormente en estas comunidades existen escuelas de música, orquestas, coros, bandas y grupos culturales. Ya se hace tanto en proporción a los recursos disponibles, sin embargo la demanda es muy superior a la oferta. Por ello, un programa de cooperación cultural transfronteriza debe dar prioridad al desarrollo de esta línea de trabajo. Se trata de actividades con un fuerte impacto social que crean alternativas concretas para la vida cotidiana de los niños y jóvenes de estas ciudades. El pequeño fondo de “acciones directas” que dispone Fronteras Abiertas para co-financiar pequeños proyectos ha sido dedicado a este objetivo<sup>62</sup>.
3. *Promoción de momentos culturales de agregación social.* Los festivales populares constituyen la principal forma de expresión de la identidad cultural de estas pequeñas ciudades fronterizas. Se trata, en la mayoría de los casos, de festivales en proyecto o en construcción. La cooperación transfronteriza resulta fundamental para involucrar la comunidad bi-nacional, definir los temas identitarios, enriquecer y diversificar la oferta cultural, encontrar soluciones compartidas a la financiación de estos eventos.
4. *Promoción de una economía basada en las expresiones culturales.* Como se ha dicho anteriormente, en estas ciudades fronterizas la cultura no solamente constituye una de las condiciones al desarrollo, sino también se puede proponer como generadora de desarrollo. La cooperación cultural transfronteriza se puede proponer crear una *economía de la cultura* que coadyuve los proyectos de desarrollo económico local. Las líneas identificadas: oferta cultural para el turismo, industria creativa y artesanías, constituyen un buen punto de partida.

---

<sup>61</sup> Antes de la realización de la misión exploratoria de Fronteras Abiertas en esta frontera se hizo, a través de un cuestionario, una relevación de la oferta cultural existente.

<sup>62</sup> La co-financiación realizada por medio de acciones directas por parte de Fronteras Abiertas de los proyectos seleccionados de cooperación cultural será publicada en un informe de actividades disponible en: [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org).

En términos operativos, Fronteras Abiertas ha concordado con los actores locales formular un programa de cooperación cultural transfronterizo para las ciudades gemelas que será propuesto para su co-financiación a la cooperación multilateral y bilateral.

#### *Cooperación cultural transfronteriza y descentralizada MERCOSUR – Unión Europea*

La cooperación cultural transfronteriza es una línea que Fronteras Abiertas entiende verificar como su estrategia para las pequeñas ciudades gemelas fronterizas del MERCOSUR pudiendo encontrar socios y aliados en las ciudades italianas -y europeas en general- para desarrollar su agenda cultural transfronteriza y transnacional.

Otra hipótesis de cooperación internacional que Fronteras Abiertas entiende verificar es si las pequeñas ciudades gemelas fronterizas pueden encontrar socios y aliados en las ciudades italianas -y europeas en general- para desarrollar su agenda cultural. Extender el proceso de *hermanamiento* a ciudades italianas y europeas prefigura formas innovadoras de cooperación cultural descentralizada a modalidad triangular. La riqueza cultural acumulada, así como la generosidad demostrada, por las ciudades italianas y europeas que participan en la cooperación internacional podría dar un notable valor agregado a la cooperación cultural que realizan las pequeñas ciudades gemelas. En este contexto, se ha fijado una reunión con la *Sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa* (AICCRE), la cual considera los *hermanamientos* como un instrumento fundamental de la cooperación internacional descentralizada.

En este sentido sería interesante evaluar la posibilidad de diseñar y desarrollar programas de “ciudadanía cultural” impulsados por los municipios de frontera de Mercociudades con apoyo de la Red Cultural MERCOSUR. Una red integrada por artistas, productores y gestores culturales con el objetivo de dinamizar la interacción geográfica y cultural del MERCOSUR, entendiendo la creación artística y la realización de proyectos socio-culturales como un factor fundamental para la integración territorial<sup>63</sup>.

Por otro lado, ante el interés despertado por las acciones y reflexiones desarrolladas por Fronteras Abiertas se ha programado una segunda “misión cultural” a las fronteras de Uruguay con Brasil y Argentina y de Paraguay con Argentina. Solamente basta pensar que “el Paraguay y la Argentina tienen, a lo largo de 1.700 kilómetros de vecindad fronteriza, una población de 5 millones de habitantes de ambas nacionalidades (64% de lado paraguayo y 36% del lado argentino), que viven una realidad propia y una identidad que los asemeja, de modo que argentinos y paraguayos de la frontera “se parecen más a sí mismos que a los connacionales de sus respectivos países”, conviviendo en una suerte de *mestizaje territorial*” (Ministerio del Interior del Paraguay, Comité Interministerial de Población, 2009).

---

<sup>63</sup> La propuesta de la Red Cultural MERCOSUR se encuentra articulada a partir de los corredores geográficos y por ello presenta una gran complementariedad con las propuestas de Mercociudades y de Fronteras Abiertas. Los corredores geográfico-culturales son la herramienta elegida para crear circuitos alternativos de circulación de bienes culturales que favorezcan la constitución de una geografía regional cultural más amplia.

## **4. Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana**

*Dario Conato*<sup>64</sup>

### **4.1 Viajando de Norte a Sur - en forma de prólogo**

Desde Guatemala hasta Costa Rica no he podido encontrar un mapa de carreteras de toda Centroamérica. (No tuve la oportunidad de buscar en Belize o Panamá, pero amigos me dicen que tampoco allí habría tenido suerte). Simplemente ya no existe tal mapa, me contestaron en librerías y gasolineras. Existen mapas escolares, seguro, para pegarlos en la pared. O mapas folklórico-arqueológicos, con pirámides, caciques con plumas y lanzas, tiburones que se asoman de mares y lagos, guacamayas que sobrevuelan cordilleras. Pero no existe un mapa de bolsillo, que se pueda guardar en la guantera del auto o en la mochila y sacarlo al pasar de un país al otro, de un pueblo al otro, de la ribera izquierda a la ribera derecha de un río. (Existía este mapa, yo lo vi a principios de los noventa, tenía el logotipo de una compañía petrolera. "Ya no lo producen más," me contestó el hombre de la gasolinera, "casi nadie lo compraba, no era rentable.")

De tal manera que si viajas de un país a otro tienes que conformarte con mapas "nacionales", en los cuales las carreteras, al llegar al borde fronterizo, se interrumpen abruptamente. Y lo mismo pasa con las montañas, los ríos, las playas, los bosques. Hasta los caseríos se interrumpen, terminan justo donde pasa la línea roja o azul que en el mapa marca la frontera. Más allá, una gran mancha gris (siempre el país "de al lado" es gris). Nada de carreteras, nunca sabrás - viendo este mapa que el "más allá" te lo pinta todo de gris - si los que viven en las cuatro casas de este lado tienen amigos, familiares o conocidos un metro después de la línea roja o azul. Seguro que los tienen, al pasar el límite tú los ves: más casas, más árboles, la montaña no está cortada sino que sigue subiendo y bajando. Pero ya es hora de sacar otro mapa que te cuenta que estás saliendo de un mundo gris y sin nombres para entrar por fin a la civilización. Hasta la siguiente frontera.

Tu viaje por las fronteras se convierte en un rompecabezas, con carreteras en las que nunca coinciden el segmento de un lado con el del otro. Te cuesta juntar las piezas del rompecabezas en tu mente.

La gente de las fronteras se mueve, se conocen los unos a los otros, conocen carreteras, caminos y pasos ciegos. Pero no existe un mapa que le de reconocimiento a su interconexión. Este sería un lindo proyecto de apoyo a la integración centroamericana: volver a editar un mapa de bolsillo en el que se pueda ver cómo las carreteras, los bosques, los caseríos se articulan de norte a sur, venas, músculos y esqueleto de una sola región centroamericana. Un mapa que cada quien pueda llevar consigo y que tenga, en el revés, mapas ampliados de las zonas de fronteras, los que permitan a todos ver sus venas, músculos y esqueleto, dándoles la dignidad de "regiones transfronterizas".

---

<sup>64</sup> Se agradece a Luigi Pierleoni, experto en cooperación internacional y colaborador del Proyecto Fronteras Abiertas en Centroamérica entre 2008 y 2009 y a Héctor Alonso Aguirre Cornejo, gerente de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, por haber aportado contribuciones y sugerencias que han sido de gran importancia para la redacción de este capítulo.

## **4.2 Estados y desarrollo local en el marco de la integración regional centroamericana**

Las fronteras siempre han sido en Centroamérica un factor indispensable para poder definir la identidad nacional. Como en todos los países latinoamericanos, las fronteras son producto de la época colonial y nunca corresponden a diferencias tan marcadas como las que existen entre los países europeos. Se puede decir que en Europa son los pueblos, las lenguas y legados históricos de siglos (cuando no de milenios) los que marcan las fronteras, a la vez que en Centroamérica es la frontera la que le da sentido al concepto de pueblo: es la ubicación del lugar de nacimiento respecto a la frontera la que determina la nacionalidad de uno, así como el conjunto de conceptos patrios que irá asimilando en el curso de su vida. No es la lengua, no son las facciones, no son las costumbres. Se podría decir que nada más que una línea de demarcación distingue al miskito hondureño del nicaragüense, al maya guatemalteco del salvadoreño, al mestizo nicaragüense del de Costa Rica. Existen acentos diferentes, es cierto, así como comidas típicas en cada lugar: pero se trata de diferencias menores de las que separan la cocina siciliana de la piamontesa, o la manera de hablar de un milanés de la de un oriundo de Cerdeña (siendo el sardo una lengua distinta del italiano). Estamos hablando de una región relativamente pequeña, donde la suma de la superficie de los siete países que la componen es de aproximadamente 524 mil kilómetros cuadrados: el 40% del Perú, el 6% de Brasil, la cuarta parte de México; asimismo la población total del istmo, con sus 42 millones de habitantes, corresponde a dos tercios de la población de Italia.

Por otra parte, la aspiración *unionista* siempre ha estado presente en los programas y discursos de todas las tendencias políticas centroamericanas, chocándose permanentemente con los contrastes – y hasta enfrentamientos armados – vividos por Centroamérica en sus casi doscientos años de independencia. La región cuenta hoy en día con un marco integracionista estable y reconocido por todos los gobiernos del istmo, representado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se trata del producto de un proceso que empezó a comienzos de los años sesenta con los Tratados de Managua y Panamá, los que crearon respectivamente el Mercado Común Centroamericano y la Secretaría General de los Estados Centroamericanos. Después de realizar sus primeros, importantes pasos, el camino hacia la integración quedó estancado por más de veinte años a raíz de los conflictos armados internos hasta finales de la década de los ochenta, cuando se vinieron gestando los procesos de paz que en la primera mitad de los noventa pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

La creciente importancia de las relaciones regionales queda demostrada por la evolución del comercio internacional en el área, en particular el dato que se refiere a las exportaciones, agregadas de los siete países del istmo (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, como se puede apreciar en la tabla a la página siguiente.

Año	Exportaciones intraregionales	Exportaciones extraregionales	Importaciones intraregionales	Importaciones extraregionales
2000	2.616,90	8.894,9	2.737,50	16.063,30
2001	2.829,20	7.355,20	3.014,60	17.503,70
2002	2.871,70	7.298,40	2.973,90	19.022,40
2003	3.110,90	8.507,30	3.043,60	20.666,80
2004	3.505,80	9.187,80	3.350,90	23.549,20
2005	3.912,40	10.498,40	3.776,10	27.009,40
2006	4.428,80	12.071,60	4.536,10	31.716,00

**Tab. 4.1** Centroamérica – Evolución de las exportaciones centroamericanas (millones de dólares, precios corrientes). Fuente: SICA/SIECA, Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

Los datos indican un aumento del peso de las exportaciones entre los países centroamericanos respecto al conjunto de las exportaciones, del 22,7 % (2000) hasta el 26,8 % (2006). A la vez, se puede apreciar un aumento de dependencia de las importaciones extraregionales, las cuales pasan del 85,4% (2000) al 87,5% (2006).

El SICA cuenta hoy con siete países miembros (El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belize), un país asociado (la República Dominicana), siete países observadores (Taiwán, México, Chile, Alemania, España, Italia y Brasil). El SICA – cuyo objetivo de fondo es la realización de la plena integración centroamericana – tiene como brazo operativo a la Secretaría General (SG-SICA), la cual coordina las diferentes secretarías sectoriales<sup>65</sup>.

A los éxitos alcanzados hasta la fecha en el proceso de integración regional (consolidación de la paz; creación de un clima de colaboración entre los países; multidimensionalidad del proceso, incorporación de conceptos como el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, la seguridad democrática, la creación de la Corte Centroamericana de Justicia y del Comité Consultivo como instancia de participación de la sociedad civil), se acompañan límites persistentes. En primer lugar destaca la confusión entre el marco político y el jurídico, como lo demuestra la ausencia de sanciones para los gobiernos que no respeten los principios establecidos en los acuerdos regionales. Es notoria una excesiva dependencia de la cooperación internacional para el funcionamiento de las instituciones regionales. Sigue manteniéndose preponderante el aspecto intracomercial, el de la unión aduanera hacia la cual los países centroamericanos se están moviendo, que impide hasta el momento a una visión

<sup>65</sup> El SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) es la institución clave del diálogo transnacional en Centroamérica. Los órganos del SICA son la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. El sistema comprende además otros órganos, entre ellos el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Existen además secretariados e instituciones especializadas que tienen competencia sobre múltiples temas. Véase: [www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401](http://www.sica.int/sica/instituciones.aspx?IdEnt=401)

realmente multidimensional<sup>66</sup>. La falta de instancias supranacionales hace que las decisiones más relevantes siguen siendo tomadas a nivel presidencial o intergubernamental: en la práctica las decisiones relevantes de carácter regional se siguen definiendo a través de clásicas relaciones intergubernamentales, puesto que los gobiernos no han renunciado a ninguna de sus competencias para traspasarla a un nivel de integración supranacional como podría ser el SICA. Otro elemento a menudo señalado como debilidad del proceso integracionista es el rol muy limitado que se le asigna a la sociedad civil, si bien existe un Comité consultivo que debería garantizar su participación en el proceso<sup>67</sup>.

En efecto, la integración regional centroamericana es un proceso muy contradictorio: por un lado se registran acciones públicas de gran importancia como son la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el fortalecimiento SICA, pero por el otro siguen manteniéndose tensiones de carácter poco más que simbólico (la posesión de un islote, la soberanía de la ribera de un río) o de naturaleza más dramática real como conflictos sobre los derechos de pesca o hasta fenómenos de xenofobia intracentroamericana: episodios como la reivindicación tanto por El Salvador como por Honduras de la pequeña isla Conejo, así como el periódico secuestro de embarcaciones pesqueras con recíprocas acusaciones de violación de aguas territoriales, son síntomas de una tensión permanente que sólo puede ser resuelta a través de negociaciones entre los gobiernos, posiblemente con el apoyo de la comunidad internacional.

En este contexto, el desarrollo local transfronterizo sigue siendo un concepto subestimado en la agenda centroamericana. Incluso, hasta hace pocos años era muy difícil encontrar referencia a la cooperación y la integración transfronteriza en los documentos del SICA y de los gobiernos nacionales, si se exceptúan algunas experiencias específicas. El mismo Plan Trifinio (del que hablaremos más adelante), el cual constituye uno de los casos avanzados de cooperación latinoamericana entre países que comparten fronteras, no se suele presentar como un modelo a seguir en las relaciones bi- o trinacionales entre los países centroamericanos sino que como un caso de estudio por sus peculiaridades geopolíticas. El proceso de integración regional centroamericana tiene un enfoque únicamente transnacional, es decir se desarrolla fundamentalmente a nivel de relaciones entre los Estados centrales. Por otra parte, las iniciativas puntuales de diálogo entre gobiernos locales (municipios) a lo largo de las fronteras no toman en cuenta las relaciones transnacionales e intranacionales en la construcción del proceso de desarrollo territorial.

Lo anterior no quita que hayan existido experiencias importantes de cooperación transfronteriza, las que constituyen, con sus aciertos así como con todas las dificultades encontradas, un patrimonio de lecciones aprendidas a aprovechar en la definición de nuevas pautas de desarrollo transfronterizo. Entre ellas recordamos, además del mencionado Plan Trifinio, el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo de la Comisión Europea, el Convenio de Cooperación Transfronteriza entre Costa Rica y Panamá, el Plan para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan (PROCUENCA) entre Costa Rica y

---

<sup>66</sup> Es importante recordar las fases generales de los procesos de integración, de la que corresponde al grado más débil de integración al más desarrollado: la Zona de Libre Comercio, La Unión Aduanera, el Mercado Común, La Unión Económica, La Integración Económica Total y la Unión Política. Véase al respecto Orlando José Mejía Herrera, 2008, p. 37 y siguientes.

<sup>67</sup> Hay que tomar en cuenta también las numerosas asimetrías en los organismos de integración: por ejemplo, en el Parlamento Centroamericano PARLACEN no participan ni Costa Rica ni Belize y Panamá anunció en agosto 2009 su intención de retirarse.

Nicaragua así como la desaparecida Confederación de Municipios Fronterizos Costa Rica – Nicaragua. Asimismo, hay que mencionar el Programa de Zonas Fronterizas (ZONAF) del Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual financia, con fondos de la UE, proyectos de desarrollo en 57 municipios fronterizos centroamericanos que presentan condiciones de alta vulnerabilidad y fuerte déficit hídrico.

Si bien como se ha dicho, el tema de la cooperación transfronteriza aún no representa todavía una de las prioridades de la política exterior de los gobiernos centroamericanos, podemos sin embargo asegurar que, a lo largo de más de dos años de trabajo en el área con el Proyecto Fronteras Abiertas (período en el cual hemos ido concentrado nuestra acción en dos áreas de triple frontera, el Trifinio y el Golfo de Fonseca) pudimos verificar una creciente importancia mayor del tema: lo cual se comprende si se considera que todos los ciudadanos centroamericanos viven de una u otra forma una condición de “familiaridad” con la frontera, puesto que ningún punto del istmo tiene una distancia de la frontera más cercana superior a los 250 kilómetros. Más de 15% de los municipios centroamericanos son fronterizos *strictu sensu*, lo cual corresponde a cuatro millones de habitantes.

Por otra parte, es evidente que las poblaciones que viven en las áreas fronterizas son las que más directamente pueden sacar ventajas de la integración regional (libertad de movimiento de personas y mercancías, posibilidad de aprovechar de servicios de salud y educación del país vecino, oportunidades laborales) como también son las que inmediatamente sufren por eventuales crisis en las relaciones entre sus respectivos países. Un caso muy reciente es el determinado por el golpe de Estado ocurrido en Honduras en junio 2009: el cierre temporal de las fronteras, el toque de queda en territorio hondureño, el recelo de las nuevas autoridades de Tegucigalpa hacia todo ciudadano de un país vecino que quisiera entrar a Honduras (visto a menudo como un posible "agente internacional" en favor del depuesto presidente Zelaya) determinaron una crisis grave en la vida cotidiana de cientos de miles de ciudadanos salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses acostumbrados a moverse libremente a lo largo de las fronteras en sus quehaceres cotidianos.

Un papel importante en la toma de conciencia sobre la importancia del tema transfronterizo en la integración regional lo está jugando también el proceso de negociación para el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, gracias al cual varios sectores de las sociedades centroamericanas han podido conocer la importancia estratégica de la integración transfronteriza en el cuadro de la cooperación europea.

En el marco de la integración centroamericana y del creciente interés por la cooperación transfronteriza, se está dando también una nueva atención hacia el rol que los municipios tienen que asumir al respecto y a la necesidad de una coordinación vertical entre nivel regional (SICA), niveles nacionales y gobiernos locales. Es importante recordar que en todos los países de Centroamérica el único nivel administrativo subnacional es el municipio. Los departamentos son solamente expresiones geográficas, no tienen autoridades electas: algunos ministerios tienen representación a nivel departamental, pero sólo son órganos de enlace de instituciones gubernamentales. A diferencia de la cooperación y la integración regional, las cuales se estructuran a través de relaciones interestatales, los procesos territoriales transfronterizos se pueden desarrollar siempre y cuando haya un protagonismo de los municipios, cuya capacidad de gobernanza dependerá directamente del nivel de descentralización del Estado. Es más, para consolidarse, el desarrollo local transfronterizo – producto de un proceso de

desarrollo compartido – necesita de una agenda común, que se articule a través de políticas y estructuras organizativas transfronterizas. Las políticas e instituciones nacionales, a su vez, proporcionan el marco regulador del proyecto compartido. Las diferencias de carácter legislativo y normativo que aún permanecen entre los países centroamericanos no favorecen los procesos de cooperación transfronteriza. Por esta razón muchos municipios establecen espacios (casi siempre informales) informales de concertación transfronteriza, para diseñar un plan común de acción en un área que se concibe como oportunidad de unión entre los gobiernos locales. Finalmente, es de remarcar que la capacidad de gobernanza de los municipios depende en gran medida de la transparencia de los procesos de decisión y de los procesos electorales, condiciones indispensables para que las colectividades locales reconozcan a las instituciones locales su rol de representación de los intereses del territorio.

La descentralización del Estado y cierto grado de autonomía de los gobiernos locales constituyen pilares fundamentales para los procesos de desarrollo local, incluso los de carácter transfronterizo.

En Centroamérica el proceso de descentralización es más lento que el que viven otras regiones latinoamericanas, por el estancamiento en el cual muchos países del istmo vivieron a lo largo de los años setenta y ochenta, caracterizados por regímenes autoritarios y largas guerras civiles. La reconstrucción democrática emprendida a partir de los años noventa no tuvo entre sus prioridades la descentralización político-administrativa. Para promover el rol de los municipios en las sociedades centroamericanas, han surgido asociaciones representativas de los municipios en todo el istmo: AMUNIC en Nicaragua, COMURES en El Salvador, AMHON en Honduras, ANAM en Guatemala, UNGL en Costa Rica, AMUPA en Panamá. Hay también esfuerzos de coordinación regional, en particular a través de FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano) y la Red de Ciudades y Municipios de Centroamérica, ambas reconocidas por el SICA.

El proceso de integración económica centroamericana ha llevado al libre tránsito para casi todas las mercancías producidas en los mismos países del istmo. Sin embargo, a pesar de acuerdos y avances legislativos, “los países continúan utilizando medidas contrarias al libre comercio” (Vásquez Vicente, 2007). Más allá de los problemas por resolver y de las contradicciones del proceso de integración, es importante remarcar que Centroamérica ha implementado aduanas integradas binacionales entre Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua que representan un ejemplo para el resto de América Latina. De esta manera los controles se agilizan notablemente tanto para personas como para las mercaderías. Muy importante también es el acuerdo de los cuatro países (el grupo del llamado CA-4) para una visa única centroamericana, la cual facilita muchísimo también el turismo extraregional. La movilidad de las personas en el contexto centroamericano es un tema muy complejo, con contradicciones, avances y retrocesos. Siempre han existido históricamente altos niveles de movilidad, facilitados por las distancias reducidas, vinculados principalmente a las zafras del azúcar, del café y a las demás actividades productivas ligadas a ciclos estacionales. Este tipo de movilidad se vio frenada en la década de los ochenta. Hoy en día los procesos migratorios hacia fuera del área centroamericana han crecido enormemente e inciden sobre la movilidad de las personas entre los países centroamericanos. Es interesante, como muestra, lo que está pasando en los departamentos orientales de El Salvador (La Unión, San Miguel, Morazán y Usulután): estos departamentos – en los que vive alrededor del 20 por ciento de la población del país – reciben más del 40 por ciento de las remesas que capta el país desde el exterior, lo cual determina una fuerte reducción de

la mano de obra local (los salarios mínimos mensuales redondean los 180 dólares, dependiendo del sector, frente a remesas de alrededor de 260 dólares<sup>68</sup> por familia), remplazada por flujos de trabajadores temporarios y permanentes desde Honduras y Nicaragua.

El gran flujo de remesas ha determinado en años recientes un aumento de la oferta de servicios, comercio y construcción, con un crecimiento importante en el precio de los bienes raíces y un crecimiento desordenado tanto en las ciudades como en las áreas urbanas. Un factor de movilidad “indeseada” es la de la criminalidad organizada centroamericana, fuertemente vinculada con los cárteles mexicanos y colombianos en actividades como el narcotráfico y el tráfico de seres humanos, tanto para la prostitución como en la migración irregular hacia Estados Unidos procedente de toda América Latina. La apertura de las fronteras, a la par de grandes ventajas para la integración económica, social y cultural de los pueblos, acarrea también problemas de racionalización de las organizaciones criminales, como demuestra la reciente captura de cabecillas de las Maras salvadoreñas en Nicaragua, en el departamento fronterizo de Chinandega, episodio que ha puesto en alarma a la policía nicaragüense, la cual teme un intento de infiltración de estas organizaciones en Nicaragua, país donde hasta el momento no se habían instalado. Estos fenómenos determinan periódicamente frenos y retrocesos en la apertura de las fronteras para el libre movimiento de personas: por períodos se intensifican los controles, se introducen impuestos de entrada, aumentan los tiempos de tramitación. Fuertes asimetrías en el desarrollo de algunos países también impactan de manera muy significativa en la integración en las zonas de frontera: el caso extremo es la situación existente entre Nicaragua y Costa Rica, donde la enorme presión de la migración de ciudadanos nicaragüenses ha llevado a mantener desde hace muchos años una barrera invisible entre Costa Rica y Nicaragua, exigiendo las autoridades de San José pasaporte y visa (no fácil de conseguir) para poder los nicaragüenses ingresar a su país. Se trata de un caso único en las relaciones bilaterales entre países centroamericanos, el cual sin embargo muestra la existencia de tendencias “proteccionistas” que todavía existen en la región y que periódicamente se presentan – aunque de forma menos acentuada – también en las relaciones entre otros países

### **4.3 El Golfo de Fonseca**

*Hacia una “zona de paz, desarrollo sostenible y seguridad”?*

Los municipios salvadoreños, nicaragüenses y hondureños que se asoman al Golfo de Fonseca comparten muchos problemas: la contaminación de las aguas marinas, ríos y lagunas, el impacto de las actividades productivas en el ecosistema, la distancia de los centros de poder de sus respectivos países – a pesar su ubicación en un área de alta densidad de tráfico transnacional entre el Pacífico y la *carretera panamericana*, los fuertes flujos migratorios hacia adentro y hacia afuera.

La nueva articulación de la viabilidad mesoamericana a lo largo del eje Puebla-Panamá y, en lo específico, la puesta en función del nuevo puerto salvadoreño de La Unión, integrado con un canal seco que desembocaría en el hondureño Puerto Cortés, en el Atlántico, abren escenarios inéditos para las pueblos que viven en la región del Golfo de Fonseca: cualquier perspectiva de desarrollo en el área tendrá que tomar en cuenta los cambios futuros generados por el puerto y, más en general, por la creación de la nueva

---

<sup>68</sup> Dato anterior a la crisis económica internacional.

articulación logística que el puerto determinará: también en Centroamérica, igual que en América del Sur, las infraestructuras jugarán un papel dinamizador para la integración regional<sup>69</sup>.

La Declaración de los presidentes Ortega de Nicaragua, Zelaya de Honduras y Saca de El Salvador firmada en Managua el 4 de octubre 2007 bajo el lema *Golfo de Fonseca, una Zona de Paz, Desarrollo Sostenible y Seguridad*, marca un hito histórico al proponerse abrir “una nueva era de colaboración para abordar y resolver integralmente los temas relacionados con el Golfo de Fonseca, por medio de un diálogo franco y constructivo” e invitando a la vez a la Comunidad internacional para que apoye un proceso de desarrollo equitativo en la región.

Sin embargo hay que considerar siempre que la percepción de los efectos de la apertura de espacios transfronterizos y la integración regional no es unívoca: a menudo entre la población se originan preocupaciones y resistencias, que tienen razones legítimas y que obligan a los gobiernos a tomar medidas en favor de los sectores que se sienten afectados, los cuales en la mayoría de los casos pertenecen a las capas más vulnerables. Un ejemplo de dicho fenómeno nos lo ofrece un artículo del periódico nicaragüense *El Nuevo Diario*, del 6 de octubre 2007, bajo el titular “Federación de pescadores artesanales advierte a Ortega: No entregue Golfo”:

*“La Federación Nicaragüense de Pescadores Artesanales, Fenicpesca, aparte de rechazar la pesca y libre tránsito por parte de pescadores artesanales hondureños y salvadoreños en el Golfo de Fonseca, exigió al presidente Daniel Ortega ser miembros plenos de las comisiones trinacionales que se formen para implementar el convenio firmado entre los presidentes de Nicaragua, Honduras y El Salvador el jueves pasado en Managua. Boanerge Ramos (presidente de Fenicpesca) [...] advirtió que si el mandatario nicaragüense permite la pesca y libre tránsito de los pescadores artesanales hondureños y salvadoreños, en un año el cuerpo de agua que corresponde al Golfo de Fonseca quedará sin recursos, ya que entre Honduras y El Salvador los pescadores suman unos 24 mil, y en sus países no existen vedas para evitar la extinción de las especies acuáticas. El secretario de Fenicpesca también recordó que el 80% de los pobladores que habitan en las comunidades aledañas se dedica a la pesca artesanal, por lo que los 600 pescadores nicaragüenses que trabajan en el Golfo Fonseca no están dispuestos a aceptar la pesca compartida. '[...] Los pescadores no estamos dispuestos a permitir eso porque estarían jugando con el hambre y el pan nuestro de cada día, [...] está bien que se firme y que se haga cualquier tipo de acuerdo, pero que se respete la frontera marítima nuestra, que se respete la soberanía', dijo Ramos.”*

---

<sup>69</sup> En realidad, a finales del 2009 el Puerto de La Unión todavía no está en función, debido a la falta de una decisión política sobre la modalidad de gestión del mismo, lo cual ha despertado mucha preocupación en el gobierno de Japón, que ha contribuido con un préstamo de 103 millones de dólares, de un total de 183 millones. Se dice que el Puerto podría empezar sus actividades en la primera mitad de 2010, sin embargo son muchas las dudas sobre la capacidad del puerto de convertirse en una palanca de cambio para los departamentos orientales de El Salvador, entre los más pobres del país y los que generan mayores flujos migratorios hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos. En una de las muchas manifestaciones callejeras de pobladores de La Unión sobre el futuro de su territorio, pudimos escuchar toda la preocupación por que el nuevo puerto no se convierta en un enclave más de los muchos que se han visto en Centroamérica, sino que se integre plenamente en el desarrollo regional.

Este episodio indica una vez más la necesidad de una armonización de leyes y reglamentos entre los países que participan en los procesos de integración transfronteriza.

En la región del Golfo de Fonseca existe una extensa red de relaciones entre las poblaciones de los tres países municipios dentro de cada país, a la vez que hay poco diálogo entre las entidades locales y territoriales a través de las fronteras, más allá de algunas experiencias sostenidas por la cooperación internacional, que se han disuelto o estancado al terminar la colaboración externa. Como ejemplo de la situación descrita se puede mencionar el proyecto PROGOLFO, realizado entre 1998 y 2001. Dicha iniciativa, promovida por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo del SICA (CCAD), tenía el objetivo de fortalecer la capacidad de gobierno en el tema ambiental de los municipios de los tres países agrupados en la *Mancomunidad de Alcaldes de los Municipios del Golfo de Fonseca* (MUGOLFO). Este proyecto (cuyos efectos esperados no parecen haberse mantenido ocho años después de su finalización), demuestra de todas maneras que es posible construir redes transnacionales de diálogo y coordinación basadas en los gobiernos municipales. En la actualidad entre los municipios del Golfo es muy escaso el diálogo transfronterizo; es de señalar además que en todos los gobiernos del istmo prevalece una concepción de las relaciones externas como ámbito exclusivo de los gobiernos centrales, lo cual no favorece el desarrollo de experiencias *desde abajo*. Existen también experiencias llevadas a cabo por asociaciones y ong's, como es el caso de ACTRIGOLFO, red trinacional con enfoque ambientalista.

#### *El territorio del Golfo de Fonseca*

El Golfo de Fonseca, en la costa pacífica de Centroamérica, es un espacio históricamente marcado por conflictos, acuerdos y tensiones entre El Salvador, Honduras y Nicaragua. Su área marítima mide 2.010 kilómetros cuadrados e incluye 33 islas, de las cuales 25 pertenecientes a Honduras y ocho a El Salvador. El Golfo de Fonseca es delimitado por 244 kms. de costa, de los cuales 122 pertenecen a Honduras (50%), 73 a Nicaragua (30%) y 49 a El Salvador (20%). Se trata de una triple frontera terrestre/marítima, en la que los tres países se tocan recíprocamente en sus aguas internas mientras que falta un contacto directo en tierra firme entre El Salvador y Nicaragua.

El Golfo de Fonseca presenta una elevada biodiversidad y posee la mayor extensión de manglares de toda la costa pacífica centroamericana. En las aguas del Golfo desembocan algunos de los ríos más importantes del istmo como son el Goascorán (que atraviesa Honduras y El Salvador), el Nacaome (Honduras), el Choluteca (Honduras) y el Río Negro (que divide Honduras y Nicaragua).

Los departamentos interesados son el de La Unión, en El Salvador, el de Chinandega en Nicaragua y los de Valle y Choluteca en Honduras. La superficie terrestre total es de 13.144 km<sup>2</sup>, el 17% de los cuales corresponde a El Salvador, el 45% a Honduras y el 38% a Nicaragua. La población total es de 1.370.000 personas, el 24% de las cuales son salvadoreños, y el 37% nicaragüenses y el 39% hondureños.

Del punto de vista morfológico, el espacio terrestre del Golfo se divide en dos grandes áreas: la franja costera, plana y cubierta por manglares, y el interior, con relieves modestos.

### *Una historia de conflictos y acuerdos*

Debido a su particular posición geográfica, el Golfo de Fonseca fue teatro de tránsito y asentamiento de muchos pueblos mesoamericanos. Sin embargo, hoy no se registra la presencia de grupos indígenas, con la excepción de algunas poblaciones de origen Lenca en la parte alta del río Goascarán.

Descubierto por los españoles en marzo de 1522, el Golfo asumió el nombre del obispo de Burgos y presidente del Consejo de Indias. Durante la Colonia el área fue dividida entre las tres áreas administrativas de San Miguel (correspondiente a la región oriental del actual El Salvador), Comayagua (Honduras) y León (Nicaragua). Después de la independencia y luego del fracaso de algunos intentos de federar los países centroamericanos, en el Golfo de Fonseca se desataron tensiones y conflictos diplomáticos, para superar los cuales se tuvo que esperar hasta 1992, cuando un Fallo de la Corte de la Haya estableció que la soberanía del Golfo de Fonseca tiene que mantenerse sometida conjuntamente a El Salvador, Guatemala y Honduras, exceptuando las franjas de tres millas a lo largo de la costa, que pertenecen exclusivamente a cada estado ribereño. El Golfo de Fonseca tiene por lo tanto un carácter de *dominio compartido* entre los tres países.

Como ya se ha dicho, el proceso de integración regional en el área del Golfo de Fonseca tiene que enfrentarse con tensiones históricas entre los tres países basadas en diferendos sobre los límites marítimos, que el Fallo de la Haya ha podido solucionar sólo parcialmente. Sin embargo, un rol importante en la creación de un clima estable de paz y entendimiento mutuo le corresponde también al proceso de acercamiento en curso entre las instituciones de los tres países y a nivel de las organizaciones regionales adscritas al Sistema de la Integración Centroamericana SICA, que están buscando estrategias comunes para la solución de los problemas de desarrollo de los territorios del área según un enfoque transfronterizo.

### *El contexto social y económico*

En el Golfo de Fonseca el índice agregado de Desarrollo Humano es de 0,649. Siendo los datos de cada departamento: el IDH de La Unión es 0,673, frente a 0,747 de El Salvador; los IDH de Valle y Choluteca son respectivamente 0,649 y 0,627, siendo el de Honduras 0,714; el IDH de Chinandega es 0,649, comparado con el 0,699 de Nicaragua<sup>70</sup>.

La economía de los departamentos del Golfo se basa fundamentalmente en el sector primario. El melón, el maní, el sésamo y la caña de azúcar han sustituido al algodón determinando importantes volúmenes de producción en el departamento hondureño de Choluteca y en Chinandega, en Nicaragua, donde las faenas emplean anualmente a miles de trabajadores. Otras fuentes de ingresos son la pesca artesanal, la ganadería, la extracción de sal y madera. En general se trata de actividades de poco valor agregado, realizadas aplicando técnicas como el cultivo intensivo y la acuicultura que ejercen una presión excesiva sobre los recursos naturales del área<sup>71</sup>. En Honduras y Nicaragua se concentran limitados segmentos de agroindustria, sobre todo de transformación de la

---

<sup>70</sup> Los datos se refieren a informes PNUD sobre 2006.

<sup>71</sup> Debido a la difusión creciente de la cría de camarones, cada año están desapareciendo en el área del Golfo alrededor de 1.000 hectáreas de manglares.

caña de azúcar, leche, fruta y maní. En Choluteca están instaladas maquiladoras coreanas y estadounidenses. La ganadería bovina es particularmente importante en el departamento de La Unión.

Alrededor de 2.000 pescadores artesanales se desempeñan en el Golfo, en su mayoría organizados en pequeñas cooperativas. En los años recientes se han venido instalando en la región empresas extranjeras que se dedican a la pesca y comercialización del atún (La Unión) y camarones de criadero (Valle, Choluteca, Chinandega).

Las remesas son muy relevantes en la economía del Golfo, puesto que en los tres países las mismas corresponden a una proporción que oscila entre el 25 y el 30% del PBI. Los flujos migratorios en el Golfo son de dos tipos: extraregional (hacia los Estados Unidos) e intraregional, sobre todo de hondureños y nicaragüenses que buscan trabajo estacional en El Salvador. El departamento que más depende de remesas es el de La Unión, en el que una de cada dos familias recibe remesas mensuales<sup>72</sup>.

Desde luego, la economía en el Golfo de Fonseca sufre las consecuencias de la crisis internacional, que se manifiesta por medio de la caída del turismo extraregional (procedente en máxima parte de Estados Unidos), la reducción del volumen de las remesas, la crisis del sector pesquero y la acuicultura y de las pequeñas empresas manufactureras de los sectores maderero y textil, por la competencia internacional procedente de los países asiáticos.

### *El contexto institucional*

De los tres países del Golfo, solamente Honduras posee una ley que regula el traspaso de competencias desde el Gobierno central a los municipios. En general, en ninguno de los tres países el proceso de descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales se ha concretado en una transferencia hacia abajo de competencias y sus correspondientes conocimientos técnicos y políticos, de tal manera que la asunción de responsabilidades de parte de los municipios se ha realizado sin un correspondiente aumento de las capacidades de gobernanza de este nivel del poder público. Por consecuencia, la descentralización institucional no ha tenido un impacto significativo en términos de desarrollo territorial y erradicación de la pobreza (algunos analistas llegan a hablar de “municipalización de la pobreza”). Las transferencias desde los estados centrales a los municipios son mínimos (8% en Nicaragua, 7% en El Salvador, 5% en Honduras): estas cifras son el producto de formas de gobierno fundamentalmente centralistas, incluso desde el punto de vista financiero. Si se toma en consideración la ausencia de niveles de gobierno intermedio correspondientes a las provincias o departamentos sudamericanos, se ve cómo más del 90% de los recursos queda en manos de los gobiernos centrales, teniendo los municipios como única fuente propia de ingresos – además de las tarifas para servicios básicos – el impuesto sobre bienes raíces (con la excepción de El Salvador, en donde este impuesto no existe).

Como respuesta espontánea a la ausencia del nivel de gobierno intermedio – los departamentos centroamericanos sólo son entidades desconcentradas de representación del gobierno nacional, – los municipios del Golfo han emprendido formas de coordinación interinstitucional constituyendo *asociaciones de municipios* o

---

<sup>72</sup> Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

*mancomunidades*, reconocidas por el código de cada país<sup>73</sup>. Se trata de las mancomunidades salvadoreñas Asociación Intermunicipal de los Municipios del Norte del Departamento de La Unión (ASINORLU), Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca (ASIGOLFO), Asociación Intermunicipal de los Municipios del Sur del Departamento de la Unión (AMUSDELU); las mancomunidades hondureñas Mancomunidad de Municipios Fronterizos (MAFRON), Mancomunidad de Municipios del Cerro La Botija y Guanacaure (MANBOCAURE), Mancomunidad Nacaome-San Lorenzo-Marcovia (NASMAR), Mancomunidad de Municipios del Norte de Choluteca (MANORCHU); y las mancomunidades nicaragüenses Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), Asociación de Municipios del Departamento de Chinandega (AMUNICHI) y Asociación de Municipios del Golfo de Fonseca (AMUGOLFO). Las diez mancomunidades agrupan un total de 76 municipios.

Las asociaciones intermunicipales son un instrumento innovador de desarrollo del territorio. De manera distinta que en el pasado, las asociaciones intermunicipales apuntan a una programación concertada del territorio. De esta forma sería posible identificar conjuntamente las demandas y las posibles respuestas y coordinar la asignación de recursos. Se trata de un desafío abierto. Sin embargo, el mismo hecho de que las asociaciones tengan este enfoque en su inspiración inicial abre perspectivas interesantes para la cooperación descentralizada con vista al desarrollo territorial.

El origen de una asociación intermunicipal puede ser exógeno o institucional. Las asociaciones del primer tipo deben su creación a la acción de la cooperación internacional en búsqueda de actores institucionales intermedios que pudieran optimizar el impacto de los programas y proyectos en el territorio. Las asociaciones de origen institucional tienen más que ver con los procesos de descentralización y articulación de subsidiariedad vertical que los países centroamericanos han venido promoviendo – de manera no siempre coherente y continua – en los últimos veinte años<sup>74</sup>.

El rol desempeñado por las asociaciones, a su vez, depende de manera directa o indirecta de su origen. Allí donde el proceso de descentralización ha venido avanzando de manera más decidida, como en El Salvador, las asociaciones intermunicipales tienen una contextura bastante sólida, tanto desde el punto de vista institucional como del financiero. Las mismas se han beneficiado, a lo largo del tiempo, del apoyo de la cooperación internacional, lo cual les ha permitido radicarse y consolidarse en sus territorios, de tal manera que estas asociaciones juegan hoy en día un papel importante en la promoción del desarrollo local. En este país está extendiéndose el reconocimiento del rol de los municipios como instituciones clave para el desarrollo territorial: esto gracias a la acción de entidades de la sociedad civil como FUNDE, IDELCA y la Universidad Centroamericana de San Salvador, la Corporación nacional de municipios COMURES y también institutos gubernamentales como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Social (FISDL). La política de descentralización, para la cual todavía se está a la espera de una ley que la Asamblea legislativa está discutiendo, ya ha producido algunas innovaciones importantes. Entre ellas la *Ley de Carrera Administrativa Municipal*, que apunta a reducir el *spoil system* en los municipios estableciendo reglas claras y profesionales para la contratación de dirigentes y

---

<sup>73</sup> Cabe señalar que hay diferencias entre los tres países por lo que se refiere a la posibilidad que las asociaciones de municipios establezcan relaciones con homólogos de otros países: la ley salvadoreña no menciona esta posibilidad, la nicaragüense únicamente permite hermanamientos, Honduras permite explícitamente la creación de asociaciones transnacionales.

<sup>74</sup> Para una comparación entre los procesos históricos vividos por asociaciones de los dos tipos indicados, véase Conato y Pierleoni, 2009.

funcionarios. Otro instrumento importante es la *Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal*, la cual fija límites para el endeudamiento.

El caso de Nicaragua se coloca en el otro extremo: la descentralización del Estado avanza con múltiples dificultades, por lo cual las asociaciones intermunicipales presentan graves debilidades desde el punto de vista estructural y reciben apoyos esporádicos y muy limitados de la cooperación internacional precisamente debido al incierto perfil institucional de las mismas. Dos de las tres asociaciones intermunicipales existentes en el Departamento de Chinandega (Amugolfo y Amunorchi) se han conformado a partir de un aporte de la cooperación internacional y al faltar una clara política de acompañamiento y consolidación institucional de parte del Estado, su origen exógeno condiciona la continuidad de su acción y su misma “longevidad” institucional.

El caso de Honduras presenta tendencias contradictorias. El enfoque institucional favoreció inicialmente el surgimiento en los departamentos de Valle y Choluteca de varias asociaciones intermunicipales que se han venido consolidando a través de proyectos de cooperación internacional. Sin embargo, les ha faltado hasta el momento un proceso de consolidación institucional y profundización en el territorio.

En los tres países las asociaciones tienen una junta directiva compuesta por los alcaldes. La junta elige entre sus miembros a un presidente y nombra a un coordinador que representa la asociación tanto desde el punto de vista político como del técnico además de relacionarse, junto con el presidente, con la comunidad internacional. La modalidad de conformación de la junta directiva hace que cambios políticos-electorales puedan fácilmente traducirse en cambios del coordinador. La junta directiva puede delegar a las asociaciones funciones y competencias propias de los municipios.<sup>75</sup>

La cooperación transfronteriza se mueve con pasos más lentos que la cooperación entre municipios del mismo lado de la frontera. Sin embargo hay algunos ejemplos-piloto que constituyen modelos para algo más estructurado: mencionamos entre otras las relaciones establecidas entre municipios del departamento nicaragüense de Chinandega y los municipios hondureños de Choluteca más cercanos a la frontera, o las que existen entre los municipios de la salvadoreña ASINORLU y los municipios de MAFRON, en Honduras. Nacidos para resolver problemas puntuales como el tráfico ilícito de ganado entre Nicaragua y Honduras o la contaminación del río Goascorán entre El Salvador y Honduras, dichos espacios de concertación contienen las semillas para un fuerte impulso al desarrollo transfronterizo. Las asimetrías nacionales de carácter normativo e institucional, que a menudo obstaculizan los procesos locales, no pueden ser enfrentadas y superadas únicamente por los municipios: en otras palabras, el desarrollo local transfronterizo en el Golfo de Fonseca hoy termina allá donde termina la autonomía de los gobiernos locales. Por muy bien articulada que esté una agenda compartida de cooperación transfronteriza, es muy difícil que la misma pueda convertirse en una herramienta real de innovación territorial si no se dan tres condiciones fundamentales: su apropiación por parte de los ciudadanos, el reconocimiento de las respectivas

---

<sup>75</sup> Recordamos que en todos los países centroamericano educación, salud, vivienda, seguridad pública, bienestar social y nutrición son competencias exclusivas del nivel nacional, a la vez que desarrollo económico, medio ambiente, turismo, cultura, deporte, educación bilingüe son competencias compartidas entre gobierno central y municipios. Quedan como atribuciones exclusivas de los municipios el manejo de residuos, el agua potable (con la excepción de El Salvador), control y manejo de suelos, educación ambiental, planificación y ordenamiento territorial urbano y rural, transporte público. Véase al respecto Cardona, 2007, pag. 8.

instituciones nacionales y su formalización a través de entidades establecidas de carácter transnacional y transfronterizo.

Más allá de los factores que se acaba de mencionar, hay otras limitantes para el desarrollo territorial en el Golfo de Fonseca. En primer lugar, los gobiernos municipales utilizan muy poco sus facultades para regular sectores con elevadas potencialidades transfronterizas como son el medio ambiente y el desarrollo económico local. Además, la preparación del personal técnico es a menudo muy escasa, debido también a la falta de carreras profesionalizantes. Finalmente, los municipios no realizan una verdadera programación estratégica, las políticas de desarrollo mantienen un carácter fragmentario, también por el corto horizonte temporal que la ley electoral asigna a los gobiernos locales.

Si bien nueve de las diez asociaciones del Golfo tienen territorios fronterizos (con la única excepción de MANORCHI), solamente ASINORU y MAFRON tienen relaciones semiestructuradas transfronterizas con gobiernos locales de un país vecino, establecidas en el marco del Programa Binacional de Desarrollo El Salvador-Honduras, financiado y ejecutado entre 2003 y 2008 por la Comisión Europea a lo largo de la frontera binacional.

#### *Fronteras Abiertas en el Golfo de Fonseca*

El Proyecto Fronteras Abiertas empezó a construir relaciones en el área del Golfo de Fonseca tratando de aprovechar las experiencias realizadas por algunos proyectos y programas exitosos de cooperación transfronteriza en Centroamérica, en particular el Plan Trifinio (Honduras-Guatemala-El Salvador) y el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo de la Comisión Europea (Honduras-El Salvador), con los cuales desde el comienzo se establecieron espacios de diálogo e intercambio.

El área del Golfo de Fonseca se presta para un trabajo de fortalecimiento de las instituciones locales en una perspectiva de integración transfronteriza, por presentar algunos aspectos que consideramos indispensables: en todos los países del Golfo se está realizando – con modalidades y ritmos diferentes – una descentralización de responsabilidades y servicios hacia el nivel municipal; existen redes de municipios de frontera en los tres países del Golfo sobre cuya base se pueden construir procesos de diálogo transfronterizo que permitan crear, en el mediano plazo, entidades de coordinación más estables de las que se ha logrado realizar hasta hoy; finalmente, hay un cuadro regional de cooperación e integración, fortalecido por la Declaración de Managua del octubre 2007.

El área trinacional del Golfo de Fonseca ha entrado a formar parte de las regiones transfronterizas atendidas por el Proyecto Fronteras Abiertas gracias a las sugerencias y contactos facilitados por la Unidad Técnica Local de la Cooperación Italiana en Centroamérica, con sede en Ciudad de Guatemala. La misma UTL permitió establecer relaciones con instituciones locales y nacionales de los tres países que se fueron profundizando a través de encuentros bilaterales y un taller realizado en La Unión en noviembre 2007 donde participaron municipios, asociaciones intermunicipales, ministerios, ong's, universidades, agencias locales de desarrollo, la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano FEMICA y también representantes del SICA, en particular la Secretaría de Integración Social SISCA y la Comisión Ambiente y Desarrollo CCAD. Se pudo verificar que si bien todas las instituciones entrevistadas comparten una visión común de los problemas del área faltan estructuras de

concertación y coordinación transfronterizas. Al final del encuentro se aprobó un documento en el cual, entre otros puntos, se afirma: “El desarrollo de nuestros municipios en el Golfo de Fonseca necesita de un enfoque estratégico que asuma la región transfronteriza en su conjunto, a partir de los lazos culturales e históricos que nos unen y de las transformaciones económicas, sociales e infraestructurales que estamos viviendo. La Declaración de Managua de los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua, que proclama al Golfo de Fonseca como área de paz, constituye un aval del más alto nivel, así como un estímulo para nuestro trabajo.”

Los procesos de integración territorial desde la base tienen que ser coherentes con la integración centroamericana, impulsada por los gobiernos a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus instituciones. La cooperación internacional y, en particular, la de las administraciones subnacionales europeas, puede ser un importante aliado para mejorar cada vez más la capacidad de gobierno de nuestras instituciones territoriales, empezando por los municipios, sus redes y mancomunidades. El Proyecto Fronteras Abiertas [...] ofrece una oportunidad más para fortalecer los procesos de integración en nuestra región, valorizando y fortaleciendo los esfuerzos de coordinación e intercambio que en el tiempo se han venido realizando en la región del Golfo de Fonseca”. En el mismo documento se decidió aprobar la propuesta del Proyecto Fronteras Abiertas para promover conjuntamente formas de diálogo con las Regiones italianas y otros actores de la cooperación descentralizada italiana y europea<sup>76</sup>. A partir de esta declaración el Proyecto Fronteras Abiertas propició una sucesiva misión técnica de la Región Lombardía, de Italia, para definir un plan de colaboración y cooperación en los sectores clave del desarrollo de la región.

El enfoque y la metodología del Proyecto Fronteras Abiertas despertó un gran interés por su potencial innovador para el desarrollo del Golfo, puesto que todos consideran la coordinación interinstitucional y transfronteriza como un paso indispensable para una mejor gestión del territorio. Para este fin, es posible retomar y revitalizar experiencias pasadas, adecuándolas conforme una visión más estratégica e integradora.

En su trabajo en el área, el Proyecto Fronteras Abiertas se ha preocupado por involucrar a instituciones de todos los niveles: municipal, nacional y regional. Puesto que no existen gobiernos intermedios, el municipio adquiere un rol de gran relevancia en el desarrollo territorial transfronterizo. Sin embargo, los gobiernos municipales se dan cuenta de que los problemas de sus territorios sólo se pueden resolver en la medida en que los municipios vecinos tengan la capacidad de asociarse, coordinar políticas públicas, ejercer presiones mancomunadas hacia las autoridades centrales para lograr atención e inversiones. Es por esta razón que se han venido conformando las llamadas mancomunidades o asociaciones de municipios, basadas en intereses comunes identificados por los municipios y vecinos. En el Golfo de Fonseca los socios del Proyecto Fronteras Abiertas son precisamente las diez asociaciones intermunicipales de los tres países. Aún con grados distintos por los que se refiere a capacidad de coordinación e incidencia, debido sobre todo a las diferentes legislaciones e historias administrativas de los tres países, las diez asociaciones intermunicipales se han

---

<sup>76</sup> Firmaron la declaración – en calidad de participantes o de testigos de honor, dependiendo de su perfil institucional – municipios y asociaciones y mancomunidades de Honduras, Nicaragua y El Salvador, AMHON, COMURES, el SISCA/SICA, FEMICA, la Comisión Nacional de Desarrollo – Regional de Oriente (El Salvador), la Oficina Asesor Económico de la Presidencia de la República de Honduras, la Cooperación Italiana – Unidad Técnica Local de Ciudad de Guatemala, el CeSPI en representación del Proyecto Fronteras Abiertas IILA/CeSPI, Observatorio Inter-regional para la Cooperación al Desarrollo OICS (Italia), el representante del Plan Trifinio.

demostrado en general interlocutores valiosos en la definición de un enfoque innovador del desarrollo territorial del Golfo.

El Proyecto Fronteras Abiertas ha establecido relaciones con las diez asociaciones presentes en los cuatro departamentos del Golfo. La capacidad de las asociaciones intermunicipales se puede analizar tomando en consideración dos factores: el origen y el rol.

A la par de la relación con municipios y mancomunidades, el Proyecto Fronteras Abiertas ha mantenido una relación permanente de diálogo e intercambio con los gobiernos nacionales de los tres países, particularmente con los órganos gubernamentales responsables de las políticas ambientales y de la descentralización administrativa. En efecto, aunque el Proyecto esté dirigido a los gobiernos subnacionales, se consideró importante desde el inicio establecer y profundizar relaciones con los ministerios y entidades gubernamentales de cada país, en particular:

- en El Salvador la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), adscrita a la Presidencia de la República<sup>77</sup>, y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN;
- en Honduras el Ministerio de Gobernación y Justicia y la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales SERNA;
- en Nicaragua el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal INIFOM, adscrito a la Presidencia de la República, y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARENA.

También se han mantenido relaciones fluidas con las asociaciones nacionales de municipios como son AMUNIC en Nicaragua, AMHON en Honduras y COMURES en El Salvador.

El Proyecto Fronteras Abiertas presta una particular atención a los procesos de integración regional como marco de referencia de la cooperación territorial transfronteriza. Por esta razón se ha puesto en contacto con los Comisionados presidenciales para el Golfo de Fonseca, nominados a raíz de la declaración de Managua de octubre 2007. Se han realizado encuentros e intercambios con los Comisionados y miembros de las Comisiones nacionales coordinadas respectivamente por el Ministerio del Exterior de Honduras, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Nicaragua y el Ministerio del Exterior de El Salvador.

El Proyecto Fronteras Abiertas está experimentando modalidades para la interconexión entre las mancomunidades a través del financiamiento de equipos informáticos y conexiones Internet para las redes de municipios de cada país. En particular se ha promovido con el uso de la plataforma creada en la página Web de Fronteras Abiertas, realizando cursos dirigidos a los responsables informáticos de cada mancomunidad. Se está monitoreando la eficacia del instrumento, para verificar la posibilidad de definir un instrumento una versión definitiva del mismo a utilizarse en todas las regiones transfronterizas en las que opera Fronteras Abiertas.

El apoyo a las mancomunidades del Golfo también se ha concretado en un paquete de pasantías ofrecidas a gerentes y expertos de las asociaciones intermunicipales, ocho de los cuales pudieron realizar una serie de visitas, encuentros y estudios en Italia sobre los

---

<sup>77</sup> La CND ha sido disuelta en julio 2009, siendo substituida en sus funciones y competencias por la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Subsecretaría de Desarrollo Territorial.

temas de la gestión sostenible del territorio. Después de asistir a conferencias introductorias coordinadas por el CeSPI en Roma, en la sede del IILA, los pasantes realizaron una estadia de dos semanas en Lombardía, donde visitaron a empresas municipales y plantas de gestión de residuos en diferentes provincias del territorio, además de poder intercambiar con expertos, técnicos y dirigentes de los gobiernos locales. La adhesión y movilización de la Región italiana de Lombardía tiene un gran valor para el desarrollo de las actividades de Fronteras Abiertas en Centroamérica, puesto que el interés de esta Región por proporcionar apoyo técnico y formación a los municipios del Golfo sobre los temas de desarrollo económico sostenible, la gestión integrada del ciclo de residuos, la preservación del medio ambiente, permite activar el componente de cooperación descentralizada, factor clave en la estrategia del Proyecto.

Los talleres, encuentros y visitas de terreno realizadas en Centroamérica así como los intercambios realizados durante las pasantías, han permitido enfocar el tema ambiental como un ámbito estratégico para el desarrollo del área, en el que la Región Lombardía y sus municipios y provincias podrían aportar su experiencia y capacidades técnicas y organizativas.

El IReR, instituto de la Región Lombardía que realiza estudios territoriales para las políticas regionales, emprendió en la primera mitad de 2008 un análisis de las oportunidades de cooperación descentralizada en el Golfo de Fonseca, con el fin de realizar un estudio de factibilidad que definiera los contenidos de un proyecto integrado para el área. Desde ese entonces el Proyecto Fronteras Abiertas ha venido acompañando la labor de la Región Lombardía y el IReR en lo que actualmente es el estudio de factibilidad de un Plan Integrado de Desarrollo Territorial Transfronterizo del Golfo de Fonseca (PIDET)<sup>78</sup>, dirigido a fortalecer la capacidad de planificación y ordenamiento territorial a nivel local y regional de los municipios. Un momento importante en este proceso ha sido el seminario de La Unión de febrero 2009, en el que se debatieron y consensuaron los componentes estratégicos del Plan. Entre los aspectos más importantes que se remarcaron durante el debate, y que se reflejan en la Declaración final, destaca la fundamental contribución del Proyecto Fronteras Abiertas en la construcción de la red entre los actores locales y entre éstos y la Región Lombardía. Al final del seminario, todos los participantes aprobaron el PIDET y sus objetivos, encargando a la Región Lombardía y el IReR a seguir profundizando el PIDET para poder llegar a la formulación de una propuesta de proyecto a someter a la Cooperación internacional para su cofinanciamiento.

A partir de los resultados de los contactos y encuentros, el Proyecto Fronteras Abiertas ha definido el objetivo general de la creación de una red transfronteriza para el desarrollo integrado de los territorios del Golfo de Fonseca. El objetivo específico de la acción liderada por la Región Lombardía y el IReR es el diseño de proyectos para una iniciativa integrada transfronteriza en el área del Golfo de Fonseca. El paso siguiente fue un primer ordenamiento de los resultados del proceso de consulta, llegando a identificar cuatro ejes de acción, a saber: *Medio ambiente y territorio* (Infraestructuras de conexión con el sistema Puebla-Panamá, Desarrollo urbano, Recursos naturales); *Inclusión social* (Acciones de lucha a la exclusión social, Educación, Jóvenes y menores, Desarrollo del capital social); *Desarrollo económico* (Apoyo a los distritos productivos existentes, Acciones para el sector de logística y transporte, Acciones en

---

<sup>78</sup> El nombre PIDET utilizado para la iniciativa explicita su derivación metodológica de los PISL (*Programmi Integrati di Sviluppo Locale*, Programas integrados de desarrollo local), instrumento utilizado en Lombardía para la programación territorial.

favor de las PyMEs innovadoras, Apoyo a los sectores agro-alimenticio y turismo); *Apoyo a los procesos de fortalecimiento y capacitación institucional* (Transferencia de competencias a los actores territoriales, Apoyo a la gobernanza en el proceso de desarrollo transfronterizo). Objetivo de esta fase era el de integrar las diferentes ideas de proyectos – elaboradas en su gran mayoría a nivel de municipio, con una perspectiva y un alcance muy limitados – dentro de una visión subregional coherente, que permitiera definir grandes ámbitos estratégicos para el desarrollo del Golfo. En este trabajo topamos con límites estructurales en el diseño de los proyectos: la contradicción entre el enfoque “minimalista” y de “municipalizar” de las propuestas y la naturaleza regional de los problemas, cuyas causas y soluciones implicarían procesos en grandes áreas; la escasez de recursos disponibles en los territorios; la falta de coherencia entre los proyectos. En la definición de las acciones de desarrollo a realizar (proceso correspondiente a la fase actual, aún en curso de realización por parte del IReR y de la Región Lombardía, con la colaboración de la ong italiana ACRA) se apunta a fortalecer los elementos de cooperación y coordinación dentro del área tanto en la forma de acciones de carácter estratégico (*estructurantes*) como de simple intercambio de metodologías. Las acciones deberán diseñarse tomando en cuenta los programas y proyectos existentes.

#### **4.4 El Trifinio**

##### *Un área “indivisible”*

La región del Trifinio centroamericano, comprendida entre Guatemala, Honduras y El Salvador, es un espacio en el que desde hace veinte años se está viviendo un proceso de integración transfronteriza sin precedentes en América Latina. El motor de este proceso es el Plan de Desarrollo Integral en la región Fronteriza de El Salvador, Guatemala y Honduras, más conocido como Plan Trifinio se trata de una institución regional, creada por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, que impulsa el desarrollo integral y equilibrado de la región mediante la acción conjunta y coordinada de los gobiernos y los actores locales en el marco de la integración centroamericana.

La conciencia del valor estratégico del área por parte de los tres países de la región así como la necesidad de promover su desarrollo sostenible, marcó por muchas décadas la política de vecindad de las tres naciones: “las primeras ideas sobre el Plan Trifinio datan de la década de los años sesenta cuando se vio la necesidad de desarrollar de manera sostenible e integrada la cuenca multinacional del río Lempa”(Zamora Rivas, Gernaert Wilmar, López, 2007). El proceso se quedó estancado debido a los graves problemas de la región (guerra El Salvador – Honduras, crisis del Mercado Común Centroamericano, guerras civiles).

Las fronteras se convirtieron de esta forma en “espacios para el control militar de la soberanía nacional” (*Ibidem*) hasta la segunda mitad de la década de los años ochenta, cuando, en el contexto de los Diálogos de Paz de Centroamérica, tuvo inicio el proceso conocido como *Plan Trifinio*. La primera etapa del proceso va de 1986 a 1989, período en el cual se firmaron dos acuerdos trinacionales. El primero de ellos es el *Acuerdo de Cooperación Técnica* del 12 de noviembre de 1986 entre los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, OEA, y el Instituto Interamericano de Cooperación Técnica, IICA, con el cual se lanzó el Plan. El segundo acuerdo trinacional, firmado en 1987, es la *Declaratoria de Reserva de la Biósfera La Fraternidad*, la cual apuntaba a preservar los

recursos hídricos que alimentan la cuenca alta del Lempa y los recursos forestales que son condición indispensable para el mantenimiento de las fuentes de agua. Se introdujeron conceptos claves que sentaron las bases para la futura consolidación del proceso, como son el de la *trinacionalidad* del área y el de la cooperación transfronteriza. Se elaboraron proyectos y propuestas de financiamiento que lamentablemente pudieron ser realizados tan sólo en mínima parte por falta de recursos propios y de un suficiente apoyo internacional. En 1997 el proceso se fortaleció gracias a la firma de un Tratado Internacional, en el que los tres presidentes definen la región como “área de especial interés de los tres países, que representa una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales”<sup>79</sup>.

A partir de la institucionalización del Plan en el marco del Tratado trinacional como una estrategia que obedece a una visión trinacional compartida, se vinieron realizando un gran número de proyectos orientados a la conservación y protección de los recursos nacionales bajo la dirección de las autoridades correspondientes de cada país.

La Comisión Trinacional del Plan Trifinio es la entidad a través de la cual los tres gobiernos están hoy en día invirtiendo en el manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa. Está integrada por los Vicepresidentes de las Repúblicas de El Salvador y Guatemala y un Designado de la Presidencia de Honduras y cuenta con tres órganos ejecutivos: la Secretaría Ejecutiva Trinacional (SET), la Unidad Técnica Trinacional (UTT) y la Unidad Administrativa Trinacional (UAT). La Unidad Técnica, a su vez, se relaciona con los ministerios de Agricultura y Ganadería de los tres países.

La Comisión Trinacional del Plan Trifinio se presenta como entidad facilitadora de un proceso de desarrollo sostenible de la región, a través del cual las poblaciones fronterizas puedan conseguir un crecimiento económico, social y ambiental mediante la gestión integral del agua y contando con la participación de la red institucional pública-privada. Sus objetivos son: un crecimiento económico sostenible y competitivo; el aumento del capital humano de la región; la cooperación transfronteriza en el marco de la Integración Trinacional y Centroamericana; el fortalecimiento de la gestión ambiental.

Entre las responsabilidades que el Tratado le asigna a la Comisión Trinacional se encuentra la de actuar como órgano permanente de coordinación y consulta para la definición de políticas y la correcta orientación de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en el Plan Trifinio; servir de foro de alto nivel para analizar los problemas del desarrollo sostenible de la región del Trifinio y proponer soluciones, mediante acciones que sean realizadas conjuntamente, a las autoridades competentes de los tres países; promover la cooperación técnica y financiera para la ejecución de los proyectos previstos en el Plan y evaluar y recomendar los acuerdos que sobre estas materias deban firmar las autoridades competentes de cada país.

### *Fortalezas y debilidades del Plan Trifinio*

El factor clave para el éxito del Plan Trifinio y de sus múltiples iniciativas reside sin duda alguna en una fuerte voluntad política de los gobiernos de seguir fortaleciendo la

---

<sup>79</sup> Tratado Trinacional, cap. II art. 3.

integración trinacional y la gestión compartida de los recursos naturales, creando una institucionalidad transfronteriza con recursos, autonomía y capacidad de acción.

La existencia de una Comisión Tripartita con base en un Tratado con fuerza de ley en cada país, ha permitido la realización de un gran número de proyectos trinacionales con una gestión integrada transfronteriza, libre de los problemas administrativos, institucionales y burocráticos que a menudo entorpecen las iniciativas de desarrollo transnacional debido a diferencias en leyes, instituciones y reglamentos<sup>80</sup>. Efectivamente se confirma el valor clave que asumen algunos factores de éxito evidenciados por las experiencias europeas, como son la existencia de una voluntad política hacia la cooperación transfronteriza como instrumento para resolver problemas comunes, superando el temor de las autoridades centrales por la unidad territorial y política y por su propio rol y “la existencia de instrumentos legales y procedimientos para asistir y promover la cooperación transfronteriza”<sup>81</sup>.

Por otra parte, a la par de resultados muy positivos en la gestión de los recursos naturales, se señalan límites debidos a un proceso de decisión y ejecución fundamentalmente vertical, que baja de arriba (del centro) hacia abajo (hacia las periferias). Varios analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales, lo cual se refleja en el insuficiente impacto de las iniciativas del Plan en los índices que miden el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área: por un lado, la gran mayoría de los proyectos impulsados – como ya se ha dicho – tienen objetivos de carácter conservacionista con limitados efectos en las condiciones de vida de las comunidades; a su vez este tipo de proyectos no generan interés y deseo de participación en muchas comunidades, lo cual finalmente agrava la distancia misma entre el Plan y sectores de la población. “La falta del involucramiento de las municipalidades y las organizaciones comunitarias en los procesos y la falta de recursos asignados a ellos, así como de herramientas económicas que ellos mismos podrían aplicar, podrían ser en parte su respuesta a la débil presencia y protagonismo hasta ahora existente y que hay que incentivar” (Artiaga Colato, 2003).

Buena parte de las acciones en áreas de implementación del Plan Trifinio, más allá de la conservación de los recursos naturales, se han limitado a responder a demandas de proyectos de infraestructura social. En la mayoría de los casos estas acciones no fueron más que entrega de servicios de carácter asistencialista, y se caracterizaron por un bajo nivel de participación activa de los beneficiarios. “Revertir esta tendencia depende en buena medida de promover procesos más participativos y orientados a la corresponsabilidad o responsabilidad compartida. La base de la sostenibilidad real del proceso hasta ahora desarrollado depende del nivel de participación ciudadana y la consolidación de espacios como foros de consulta y entes de decisión del destino de los proyectos en la zona del Trifinio. Esto en función de la conservación de los recursos naturales y las posibilidades de mejorar las condiciones económicas y sociales de las poblaciones asentadas a lo largo de la Cuenca Alta del Lempa.” Volviendo a las lecciones aprendidas de las experiencias europeas, podemos decir que en este caso parecen haber faltado algunos factores clave como “la presencia de un marco de relaciones permanentes y continuas entre todos los actores locales (actores económicos,

---

<sup>80</sup> El listado de proyectos ejecutados en el marco del Plan Trifinio es visible en la página web [www.sica.int/trifinio](http://www.sica.int/trifinio)

<sup>81</sup> Véase el módulo 6 del Curso online *Fronteras Abiertas, La frontera como área de desarrollo: introducción a la cooperación transfronteriza y acercamiento a la experiencia europea*, [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org)

culturales, institucionales, políticos, del asociacionismo)” así como “la existencia de sedes para en intercambio entre diferentes actores públicos y privados”.

La nueva institucionalidad creada con la conformación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa así como el aumento de la coordinación entre las mancomunidades fronterizas de los tres países (la Asociación de Municipios Trifinio y la Asociación de Municipios Cayaguanca de El Salvador, la Mancomunidad de Nororiente, la Mancomunidad Copanch'orti' y la Mancomunidad Lago de Güija de Guatemala, la Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa de Honduras) constituye un reto para un cambio trascendental en los conceptos del Plan Trifinio, el cual, para ser viable y eficaz, deberá reformularse a la luz de los nuevos actores y sus intereses, buscando un nuevo equilibrio entre sus objetivos estratégicos regionales y las prioridades del desarrollo local, impulsadas por los Gobiernos Municipales.

### *El territorio del Trifinio*

El Trifinio es un área de 7.541 km<sup>2</sup> entre Guatemala (país al que le corresponde el 45% de dicho territorio), Honduras (40%) y El Salvador (15%). En ella viven alrededor de 700.000 habitantes (un 57% de Guatemala, 23% de Honduras y 20% de El Salvador) distribuidos entre 45 municipios, de los cuales 8 salvadoreños, 15 guatemaltecos y 22 hondureños.

En la región del Trifinio se originan las principales cuencas hidrográficas compartidas por los tres países: la cuenca trinacional del río Lempa, la cuenca binacional del río Motagua entre Honduras y Guatemala, la cuenca binacional del río Ulúa entre Honduras y Guatemala. Las varias cuencas tienen una gran importancia desde el punto de vista ambiental, humano y productivo, destacándose el río Lempa, del que depende el suministro del 37% del agua potable del Área Metropolitana de San Salvador además de ser “la principal fuente de generación de energía hidroeléctrica, riego para la producción agrícola y agua para la industria” (Mancomunidad Trinacional del Río Lempa, 2008, p.9).

### *El contexto social y económico*

El área presenta un índice de desarrollo humano entre los más bajos de toda de Centroamérica, apenas 0,55<sup>82</sup>. El analfabetismo es del 40%, con picos que llegan al 80% en algunos municipios. El 68% de la población vive en condiciones de pobreza, de los cuales el 42% en pobreza extrema.

Las principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, el turismo, la artesanía y el comercio. La región es área de convergencia de flujos turísticos (principalmente turismo religioso que se dirige a la catedral de Esquipulas en Guatemala y turismo arqueológico atraído por las ruinas maya de Copán en Honduras, por un total de dos millones de visitantes al año), intercambio comercial (mercado de Ocotepeque, Honduras) y presencia industrial y servicios financieros (Metapán, El Salvador). La mayoría de la producción agrícola se destina

---

<sup>82</sup> Este dato y los siguientes de este párrafo proceden de Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (2008), texto que a su vez se basa en CPT-IFPRI-Virginia tech-Ruta, *Estudio de Motores de Crecimiento en la Región Trifinio*, 2008

Los principales productos agrícolas son los granos básicos (maíz, sorgo y frijol), cultivados por pequeños agricultores con poca tierra, los cuales complementan el ingreso familiar trabajando como jornaleros en otras fincas. También la ganadería tiene principalmente carácter familiar. La actividad forestal es limitada, a pesar del gran patrimonio de bosques que la región posee. Debido a la gran atención de los tres gobiernos por la conservación de los recursos naturales, son muy pocas las fincas a las cuales las instituciones rectoras les hayan aprobado planes de manejo forestal. Sin embargo se señala una presión fuerte sobre los recursos forestales, sobre todo para consumo de leña de parte de empresas ladrilleras y de las familias, así como para actividades artesanales.

Uno de los problemas más graves que vive el Golfo de Fonseca es el de la contaminación del medio ambiente y de la presión sobre los recursos naturales. Esto explica el énfasis puesto en la Declaración de Managua en el tema de la sostenibilidad del desarrollo así como el activismo de los ministerios de medio ambiente de los tres países costeros y de la misma CCAD.

### *El contexto institucional*

Honduras y Guatemala tienen leyes que regulan el traspaso de competencias desde el Gobierno central a los municipios, lo cual no ocurre en el caso de El Salvador. En el caso del Trifinio ocurre el mismo fenómeno que ya se señaló en caso del Golfo de Fonseca: los municipios se han quedado aislados de los gobiernos centrales, sin recibir competencias y las herramientas técnicas para poder mejorar su desempeño en el servicio hacia la población.

Sin embargo, a la débil presencia de las instituciones de los gobiernos centrales en la región, responsables de las principales tareas relacionadas con la efectividad del desarrollo sostenible, se contraponen las iniciativas y el protagonismo de los gobiernos locales, lo cual constituye una oportunidad para darle un nuevo impulso al fortalecimiento de la institucionalidad pública de la región, siendo evidente la necesidad de un nuevo arreglo entre ambos niveles de gobierno y administración pública para generar una gestión territorial compartida que permita mayor eficacia de los Estados en su conjunto, tomando en cuenta que los gobiernos municipales constituyen el primer eslabón territorial, jurídico y político de los Estados Nacionales.

Precisamente a partir del reconocimiento de los límites que el Plan ha tenido hasta ahora, se están realizando considerables esfuerzos para aumentar la participación comunitaria y el involucramiento activo de los municipios y redes territoriales. Prueba de ello es la creación, en el mes de mayo de 2007, de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, conformada por doce municipios de los tres países centroamericanos: seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños.

La Mancomunidad tiene personalidad jurídica y apunta a promover la participación de los Gobiernos Locales, en las iniciativas de desarrollo del Trifinio y de la Cuenca del Río Lempa. La constitución de la Mancomunidad Trinacional marca un hito importante, puesto que representa un factor de transformación de una iniciativa que surgió y se desarrolló a lo largo de los últimos cuatro años como un proceso decidido por los Gobiernos Locales, firmemente apoyado por los gobiernos centrales, a través de la Comisión Trifinio, y se plantea en este momento un cambio que la acerca más a principios y mecanismos *desde abajo* como los que caracterizan la experiencia europea.

“La Mancomunidad tiene como objetivo, lograr el desarrollo integral sostenible de la región Trifinio y de los municipios que la integran, a través de la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales e intermunicipales y subregionales, mediante el esfuerzo propio mancomunado y con el apoyo técnico y económico de los gobiernos centrales, organismos internacionales y de las instituciones no gubernamentales; incluyendo en sus programas la participación de las entidades que convergen en la región, así como la participación de la población para unificar esfuerzos y promover el desarrollo de la región” (Mancomunidad Trinacional del Río Lempa, 2008, p.11). El éxito de los objetivos de planificación estratégica conjunta promovidos por la Mancomunidad Trinacional podrá a su vez contribuir a mejorar la capacidad de las instituciones nacionales e regionales de articular un sistema descentralizado de democracia local y territorial, que constituye otro de los pilares de la experiencia europea.

### *El proyecto de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y el rol de Fronteras Abiertas*

La experiencia del Trifinio centroamericano es de gran interés para América Latina, puesto que se trata de un caso único de tratado multinacional en el que los gobiernos de distintos países reconocen un interés convergente por un territorio reconocido como bien común, en particular “*como área de especial interés de los tres países, que representa una unidad indivisible, en la que sólo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales*” (Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio, art. 3). Destaca el carácter fuertemente innovador de una Comisión Trinacional compuesta por los vicepresidentes Guatemala y El Salvador y un Designado de la Presidencia de Honduras, la que goza de “autonomía, financiera y técnica y personalidad jurídica propia” (*Ibidem*, art. 5). De esta forma se reconoce la importancia estratégica, como bienes comunes indivisibles e indisponibles, de las cuencas hidrográficas.

Se trata de un enfoque muy coherente con los principios y objetivos de cooperación que se impulsan a través del Proyecto Fronteras Abiertas, Por esta razón el área trinacional del Trifinio ha sido incluida entre las regiones transfronterizas de acción del Proyecto mismo, a través de dos modalidades de colaboración: en primer lugar, el Proyecto Fronteras Abiertas apoyaría los procesos territoriales promoviendo la cooperación internacional descentralizada; además se pondría a disposición de los actores del Trifinio – en particular la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – la red latinoamericana del Proyecto Fronteras Abiertas, para dar a conocer esta experiencia centroamericana y verificar la posibilidad de retomar algunos de sus hitos metodológicos para otros procesos latinoamericanos de cooperación transfronteriza.

El equipo del Proyecto Fronteras Abiertas entró en contacto con la gerencia del Plan Trifinio en octubre 2007. Al verificar los múltiples puntos de contacto entre el enfoque de Fronteras Abiertas y la experiencia del Plan Trifinio, se invitó a representantes del Plan Trifinio a varios encuentros que Fronteras Abiertas estaba promoviendo en la región del Golfo de Fonseca, para que se conocieran aciertos y problemas de la integración territorial. En el contexto anterior, se fortaleció una relación de intercambio entre el Plan Trifinio y Fronteras Abiertas que propició el apoyo a la Mancomunidad Trinacional Río Lempa para la elaboración del proyecto *Fomento de la cohesión social*

*y la integración territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano*, el cual fue presentado al Programa URB-AL III, de la Comisión Europea, por parte de la Mancomunidad Trinacional, en asocio con cuatros socios europeos y seis mancomunidades de municipios de la región Trifinio.

Para lograr el éxito de esta gestión, el CeSPI (entidad ejecutora, junto con el IILA, del Proyecto Fronteras Abiertas) consiguió la adhesión de la Región italiana de Lombardía, la Diputación provincial española de Huelva y el Observatorio Interregional italiano para la Cooperación al Desarrollo (OICS), lo cual permitió que la propuesta fuera presentada y aprobada a finales del 2008 por parte de la Comisión Europea en el marco del programa URB-AL III. El proyecto tiene una duración prevista de cuatro años y un valor global de 3,5 millones de euros (correspondientes a 4,37 millones de dólares), de los cuales 2,8 correspondientes a la contribución de la Comisión Europea y el resto aportado en proporciones variables por la Región Lombardía, la Diputación de Huelva y la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa.

El proyecto apunta a la cohesión social y la gestión estratégica territorial integrada en la Región Trifinio a través de tres componentes fundamentales: el aumento de la capacidad de planificación territorial en mancomunidades de municipios de la región Trifinio; la institucionalización de espacios municipales, regionales y trinacional para la gestión territorial y el desarrollo sostenible transfronterizo; la formulación políticas públicas de gestión territorial.

Para lograr los resultados del proyecto se tiene programado:

- la formalización de Mesas Multisectoriales permanentes de dialogo y planificación; el diseño y operación de un Sistema de Información Municipal Territorial Trinacional (SIMTET);
- la elaboración de Planes Estratégicos Participativos (PEP's) y Planes de Ordenamiento Territorial (POT's) para el desarrollo y gestión de Municipios y Mancomunidades;
- la institucionalización procesos de gestión territorial trinacional;
- la creación y puesta en funcionamiento de instancia permanente por país, de coordinación interinstitucional, entre municipios, mancomunidades, Instituciones Nacionales rectoras del desarrollo territorial;
- la creación y funcionamiento de un Comité Trinacional de Gestión y Desarrollo Territorial con participación de las mancomunidades; la formulación, promoción e implementación de políticas públicas municipales, de cohesión social, gestión territorial, e incidencia en políticas públicas nacionales;
- el fortalecimiento de capacidades de las Mancomunidades y Municipios para la cohesión social y gestión territorial transfronteriza; la creación y funcionamiento de Unidades Técnicas de desarrollo y gestión integral territorial de mancomunidades nacionales.

La ejecución del proyecto Fomento de la cohesión social y la integración territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano, ha empezado en los primeros meses del 2009 con la participación de la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa, las seis mancomunidades nacionales de Honduras, El Salvador y Guatemala presentes en el área e indicadas anteriormente, la Región Lombardía, la Diputación provincial de Huelva, el OICS y el CeSPI. Las siete mancomunidades del área abarcan un total de 37

municipios. Se trata de una gran oportunidad de participación ciudadana en los procesos de integración del área y un reto para integrar en la experiencia plurienal del Trifinio la construcción de redes institucionales que desde abajo fortalezcan los lazos de integración, elemento que ha sido clave en la historia de la construcción europea.

#### **4.5 Estrategia futura de Fronteras Abiertas en Centroamérica**

La programación del trabajo futuro de Fronteras Abiertas en el área centroamericana apunta a fortalecer las relaciones con las instituciones regionales y nacionales que se ocupan de integración transfronteriza así como con entidades de análisis e investigación interesadas en elaborar propuestas innovadoras para políticas de integración que les den nueva relevancia a la cooperación a lo largo de las fronteras, además de seguir colaborando para el éxito de los proyectos apoyados a través de Fronteras Abiertas en el Golfo de Fonseca y el Trifinio. Será importante también profundizar la colaboración con la Red Centroamericana de Ciudades y Municipios. El Foro anual de mayo 2010 en Panamá (un espacio de debate político regional para fomentar la incidencia de los Gobiernos Locales en el proceso de integración centroamericana) dedicará por primera vez una sesión específica al tema de las regiones transfronterizas.

Un importante acuerdo estratégico de colaboración se firmó con el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA) para la realización de actividades de intercambio, estudio y formación sobre el desarrollo de las áreas de frontera y la integración regional. En este marco se considera de gran interés la colaboración del Proyecto Fronteras Abiertas con IDELCA y el SICA en la realización de un curso sobre *La cooperación transfronteriza de los entes locales y la cooperación centroamericana*, dirigido a políticos y técnicos locales, con el fin de estudiar la realidad de la cooperación transfronteriza y avanzar propuestas dirigidas a los gobiernos locales y el mismo SICA para mejorar las condiciones sociales y económicas en las áreas de frontera.

También se ofrece colaboración al SICA para difundir la cultura de la integración transfronteriza. Fronteras Abiertas también seguirá profundizando su acción de apoyo al fortalecimiento de iniciativas intermunicipales centroamericanas tanto en el Golfo de Fonseca como a nivel regional, para que los municipios vayan adquiriendo una capacidad de gobernanza de los procesos de cooperación e integración transfronteriza, en particular las que se están gestando en el marco del Foro de Autoridades Locales de Centroamérica. El Proyecto Fronteras Abiertas seguirá en su labor dirigida a favorecer la construcción de relaciones con gobiernos intermedios italianos y europeos, para el desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada que tengan una sustancial coherencia con las políticas, programas y proyectos existentes y tengan en consideración los múltiples estudios realizados en el área<sup>83</sup>.

Finalmente, se pretende poner a disposición de los socios y amigos centroamericanos la experiencia adquirida en más de dos años del Proyecto Fronteras Abiertas, la cual ha permitido adquirir una visión global de los procesos de cooperación transfronteriza en América Latina (área centroamericana, países andinos, Mercosur), la capacidad de identificar componentes estratégicos del desarrollo transfronterizo tomando en cuenta

---

<sup>83</sup> Entre ellos el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), el Fondo del Medio Ambiente Mundial (GEF), la Agencia Española de Cooperación AECID, la Comisión ambiente del SICA (CCAD), los ministerios del medio ambiente de Honduras, El Salvador y Nicaragua con el apoyo del Banco Centroamericano (BCIE) y la misma CCAD.

también la historia de la integración europea (de la cual la cooperación transfronteriza es un componente fundamental), contactos permanentes con una red de relaciones de alto nivel con gobiernos intermedios, municipios, ministerios, entidades regionales latinoamericanas, centros académicos empeñados en iniciativas innovadoras en la cooperación a lo largo de las fronteras, y finalmente la posibilidad de facilitar contactos, intercambios e interacciones entre actores latinoamericanos y entre éstos y actores europeos a nivel de Unión Europea, de gobiernos nacionales, de gobiernos intermedios y locales.

Para finalizar, cabe señalar dos interesantes oportunidades de innovación territorial que se derivan de la experiencia de Fronteras Abiertas. La primera es la iniciativa "Ciudad Limpia", un proyecto promovido por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y algunas mancomunidades fronterizas de El Salvador, Honduras y Guatemala (Trifinio), a cuyo diseño han dado su colaboración y el CeSPI y la ong italiana UCODEP. El proyecto, que promueve políticas coordinadas de manejo de residuos entre los municipios fronterizos, ha sido sometido en el mes de octubre 2009 a la Comisión Europea. En el caso de su aprobación, el proyecto constituiría una ocasión más para concertar políticas públicas transfronterizas, pudiéndose además construir eventos de intercambio y asistencia técnica sur-sur al poner en relación esta iniciativa con el proyecto "La basura sirve", ejecutado por el municipio italiano de Arezzo y la misma Ucodep en colaboración con los municipios de Lille Metropole (Francia), Santiago de Surco (Perú), Tres de Febrero y General Pico (Argentina), Arica (Chile), Cuenca y Río Agrio (Ecuador) (el CeSPI también colabora en acciones de estudio y sistematización). La segunda oportunidad se abre a partir de una colaboración del CeSPI con el proyecto "Sistema de inclusión social para niños, niñas y adolescentes en situación de alto riesgo" ejecutado en Centroamérica por el IILA y la Federación Italiana de Comunidades Terapéuticas (INAFICT) y financiado por la Cooperación Italiana. En el marco de dicho proyecto el CeSPI ha sido encargado de llevar a cabo un estudio sobre el riesgo social en seis ciudades-puerto centroamericanas, es decir Puerto Cortés (Honduras), Puerto Barrios (Guatemala), La Unión (El Salvador), Corinto (Nicaragua), Limón (Costa Rica) y Colón (Panamá). El estudio, que se está realizando en colaboración de IDELCA, permitirá construir una propuesta de proyecto regional que, de ser implementado, abriría un nuevo espacio de acción en áreas urbanas con fuertes elementos de conectividad multinacional: se trataría por cierto de algo muy distinto de la actual perspectiva en la que se está implementando el Proyecto Fronteras Abiertas, pero es algo que a la vez tiene mucho que ver con los problemas de integración regional entre áreas de frontera, siendo de hecho los puertos una suerte de "fronteras sin fronteras".

## 5. La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador – Perú

Raffaella Coletti, Dario Conato, Silvia Marteles Moreno y Juan Velásquez Quispe<sup>84</sup>

### 5.1 Del conflicto a un camino de paz

Cuando se aborda el tema de las relaciones entre Ecuador y Perú no deja de asombrar cómo a tan poca distancia temporal de un grave diferendo fronterizo, que llevó incluso a escaramuzas armadas en los últimos años del siglo XX, las relaciones entre ambos países hayan mejorado de forma tan acelerada. Después de la colocación del último hito fronterizo en 1999, las relaciones de confianza entre Ecuador y Perú se han cimentado gracias a una serie de programas que abordan temas comunes y estratégicos para las poblaciones fronterizas de esa zona y para ambos países en general.

De esa forma, con objeto de zanjar las recurrentes disputas fronterizas los gobiernos de ambos países pusieron a punto una estrategia de colaboración que quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998. Meses más tarde (4 de febrero de 1999) y con una validez de diez años, los mandatarios de ambos países sellaron formalmente el convenio en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. En ese documento se incluía un Plan de Desarrollo Binacional para la región Fronteriza y también el mecanismo administrativo que serviría de base para la financiación de los proyectos que se esperaba promover, es decir, el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo. Pero como la puesta en marcha de procesos de cooperación transfronteriza – que requieren de múltiples actores e intervenciones a distintos niveles- es lenta y compleja, en septiembre de 2008 se acordó la prórroga del convenio intergubernamental de colaboración por otros 5 años, es decir, hasta el año 2014. La necesidad de conciliar y llegar a consensos para coordinar legislaciones y mecanismos es por tanto, un camino ya iniciado por Perú y Ecuador hace unos años. Ello ha permitido que ambos países verifiquen desde sus propios puntos de vista, la factibilidad de trabajar unidos para la integración de dos pueblos que poseen muy similar historia y una cultura común.

En 1969 Perú y Ecuador se habían incorporado al proceso de integración supranacional del Pacto Andino, que en 1996 pasó a llamarse Comunidad Andina de Naciones (CAN). En 1999, la CAN, aprobó la *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*, dedicando un espacio creciente al tema de las fronteras como eje central en el ámbito del proceso de integración.

El Proyecto Fronteras Abiertas se ha insertado en la frontera Ecuador-Perú y a partir de estas referencias a nivel nacional y supranacional, se ha propuesto apoyar los procesos de integración *desde abajo*, tomando por protagonistas a las autoridades locales y regionales.

### 5.2 Características generales de la frontera

Según la Comunidad Andina de Naciones “en una perspectiva de desarrollo socioeconómico, frontera es la concreción de una intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad, por cuenta de

---

<sup>84</sup> Agradecemos al referente de la Región Piamonte, Lic.do Carlo Franco, por ayudarnos a sistematizar las informaciones relacionadas con las actividades de la frontera Ecuador-Perú

poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre dos países, hasta un lugar determinado” (Oliveras, 2005).

El Proyecto Fronteras Abiertas de cooperación transfronteriza entre Ecuador y Perú abarca los territorios de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe (en el sur de Ecuador) y de las regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque (en el norte de Perú).

Entre los territorios que participan, Lambayeque es el único que no se asoma a la frontera ni pertenece al área del Plan Binacional, sin embargo, esta Región ha sido involucrada activamente en el Proyecto Fronteras Abiertas por varias razones: en primer lugar, puede considerarse como el punto de referencia económico de toda la zona norte de Perú; además, la región de Lambayeque mantenía ya estrechos vínculos de colaboración las regiones fronterizas involucradas en el proyecto; y finalmente porque se trata de uno de los principales destinos turísticos del Perú y es, por tanto, una potencial puerta de entrada al territorio.

De conformidad con las directrices del Proyecto Fronteras Abiertas, la selección de las áreas de intervención se realizan prestando atención a una serie de elementos que no sólo favorecen y potencian la cooperación transfronteriza, sino que de alguna forma vienen a ser prerequisites fundamentales para una adecuada intervención de estas características (véase cap.1). El área fronteriza occidental de Ecuador-Perú cubre todos los criterios adoptados y fue considerada especialmente interesante porque ya existían en la región numerosos ejemplos de diálogo e incluso de colaboración operativa transfronteriza que se había potenciado y plasmado en infinidad de intervenciones a partir de la existencia del Plan Binacional.

Otro motivo importante por el cual Fronteras Abiertas decidió intervenir en esta área se debe a que la mayor parte de la inmigración latinoamericana en Italia procede de la zona andina. Por tanto, se consideró relevante poner en marcha un proceso de colaboración y de cooperación entre regiones italianas y territorios andinos, teniendo en perspectiva la óptica de explorar posibilidades de co-desarrollo.

Los departamentos en los que interviene el Proyecto Fronteras Abiertas cubren toda la frontera occidental de Ecuador y Perú, excluyendo por lo tanto el área amazónica. Esta decisión se tomó teniendo en cuenta la naturaleza del Proyecto Fronteras Abiertas, que requiere de una presencia significativa en el territorio de actores, comunidades e instituciones locales que animen el intercambio y diálogo, condición difícilmente aplicable en zonas de frontera tan escasamente pobladas como las amazónicas.

### *Geografía, población, economía*

La región fronteriza entre Ecuador y Perú está conformada por una diversidad de zonas que abarcan la costa (la cual alterna zonas semidesérticas a manglares y plantaciones de bananos), la zona andina (agreste y montañosa) y la selva húmeda tropical amazónica. En ella se ubican nueve Áreas Naturales Protegidas en las que se hacen los mayores esfuerzos para conservar y proteger la alta riqueza de biodiversidad y los ecosistemas, en general, la mayoría, fuentes del recurso hídrico y de protección de las cuencas nacionales.

El área de intervención del Proyecto Fronteras Abiertas se encuentra a lo largo de un eje transversal que atraviesa sistemas de integración como el eje amazónico y el eje andino

y desde el punto de vista geográfico la zona puede distribuirse, de acuerdo a su paisaje, en tres ejes: costero, alto-andino y pre-amazónico.

El primer eje, la zona fronteriza de la costa, atravesada por el río Zarumilla, está densamente poblada y la actividad económica prevalente es el comercio. Tiene una gran riqueza biológica y abundantes recursos de pesca. Se trata de la zona más rica de los litorales de Ecuador y Perú. El eje de paisaje alto-andino, está dominado por cultivos agrícolas: prevalentemente tubérculos en la zona peruana y maíz, legumbres, caña de azúcar, arroz y plátanos en la parte ecuatoriana. El eje de la zona pre-amazónica, finalmente, se caracteriza por la presencia de pequeñas comunidades de frontera. También en este caso la agricultura representa la fuente principal de ingresos, en particular, la agricultura tradicional: café, maíz, papas, banano, cacao y fruticultura tropical. En el territorio hay bastantes criaderos de ganado. Esta zona puede ser considerada como la más pobre de toda la zona franja fronteriza con muchas carencias de estructuras de base (como escuelas y hospitales). La producción de café y de cacao de alta calidad ha contribuido a mejorar lentamente esta situación, pero a pesar de los recientes progresos, sigue siendo la zona más frágil de toda la frontera.

#### *La historia: Una frontera contenida*

El origen de las diferencias y problemas fronterizos entre Ecuador y Perú encuentra sus raíces en los tiempos de la independencia de la administración colonial española, época en que las posesiones de la Corona no se hallaban delimitadas exhaustivamente ya que muchos esos límites se encontraban en áreas remotas y casi deshabitadas

Tras su independencia, los Gobiernos de Ecuador y Perú se valieron del principio de derecho del *Uti Possidetis Jure* como método principal para establecer los límites de los nuevos estados independientes. La fórmula latina ("como [poseías] de acuerdo al derecho, poseerás") es un principio de derecho en virtud del cual los beligerantes conservan provisionalmente el territorio poseído al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes. Los documentos coloniales, por lo general, eran complicados, con lenguaje poco claro y con bases legales y referencias geográficas confusas e incluso contradictorias, lo cual ha sido y es todavía fuente de conflicto en muchas regiones fronterizas de América Latina. En el caso de Perú y Ecuador, estas disputas derivaron en varios conflictos armados (el último zanjado en 1999) debido a interpretaciones opuestas del origen jurídico de la frontera.

Tras muchas décadas de desencuentros, en 1941, ambos países se enfrentaron en una breve guerra y en 1942 se firmó un Tratado (El Protocolo de Río de Janeiro) por el cual se dividía el territorio en disputa aproximadamente por la mitad. Se decidió por esta línea porque, en 1936, Ecuador y Perú habían determinado que ese era el territorio que efectivamente ocupaban y porque esta línea cruza todos los puntos en los cuales los ríos se vuelven navegables, la cual durante siglos ha sido la frontera natural entre ambos pueblos.

El último gran desacuerdo sobre el Protocolo de Río de Janeiro concluyó con una guerra a mitad de los años noventa. En el acta de Río la demarcación de la línea fronteriza no quedó suficientemente establecida en la región de la Cordillera del Cóndor y el río Cenepa; así, en enero de 1995 las tropas ecuatorianas entraron en ese territorio y se enfrentaron con soldados peruanos, en un conflicto que duró cinco semanas y que dejó unos 120 muertos.

La llamada "Guerra del Cenepa" concluyó el 17 de febrero de 1995 con la Declaración de Paz de Itamaraty, en Brasil. El 26 de octubre de 1998 se llegó al Acuerdo de Brasilia, que definió completamente la frontera entre Perú y Ecuador. El acuerdo, fue firmado por los presidentes de Ecuador, Jamil Mahuad Witt y del Perú, Alberto Fujimori. Además, fue firmado por los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, y por un representante del Presidente de Estados Unidos.

El 13 de mayo de 1999 se marcó el último hito en la frontera peruano-ecuatoriana sellando la paz definitivamente en una frontera que por más de 150 años mantuvo enfrentados a dos pueblos hermanos.

### *Cultura y población*

La afinidad cultural y humana entre la población a ambos lados de la frontera ha perdurado a lo largo del tiempo, a pesar de los sangrientos conflictos que provocaron en el pasado las continuas reivindicaciones territoriales y que parecen haberse resuelto con el Tratado de Brasilia de 1998. La idea de la integración transfronteriza goza de gran apoyo por parte de la población a ambos lados de la frontera.

Las regiones del sur de Ecuador y norte de Perú son históricamente territorios fuertemente integrados entre sí, caracterizados por una fuerte homogeneidad cultural. En la zona fronteriza se comparten festividades, se consumen los mismos productos, se toca la misma música y se bailan las mismas danzas. Esta cultura común tiene origen, entre otras razones, en la permanencia de un sustrato cultural y humano que forma un tejido de relaciones con un cierto grado de uniformidad, ya existente en tiempos de la colonia, y cuyas manifestaciones y puntos de encuentro no llegó a erradicar completamente el establecimiento de fronteras más rígidas en el siglo XIX. En este sentido, la zona fronteriza Ecuador-Perú constituye una verdadera "región transfronteriza", en la que el encuentro entre culturas e identidades diversas, ha generado algo nuevo: una cultura e identidad específica del área de frontera.

Desde el punto de vista étnico, en la región fronteriza se concentran buena parte de las comunidades nativas que habitan en Ecuador y casi la mitad de los grupos étnicos existentes en el Perú: se registra la presencia de más de 90 comunidades nativas, 9 familias lingüísticas y 25 grupos étnicos. Estas comunidades poseen una economía de subsistencia y mantienen su propia identidad étnica y cultural. Viven principalmente de la caza, pesca y una agricultura muy rudimentaria, que complementan con la venta de artesanías y plantas medicinales.

Entre las comunidades nativas fronterizas más relevantes hace falta citar a los Jibaros (llamados Aguarunas en Perú y Shuar en Ecuador). Se trata de una población precolombina, que conserva elementos culturales y una lengua propia. La población de los Jibaros es un importante símbolo de integración, ya que se trata de la única comunidad dividida artificialmente por la frontera. La comunidad atraviesa actualmente un momento difícil, no sólo porque, como en muchos otros casos, los jóvenes tienden a alejarse y buscar una vida en el exterior de las comunidades, sino también porque el territorio habitado por los Jibaros, en la parte amazónica de la frontera, se vio muy afectado en los conflictos de los años noventa y todavía hoy se encuentran escondidas minas antipersona.

Otra población indígena conocida en el área de frontera, en particular en la provincia de Loja (Ecuador) es la de los Saraguros.

### *El paso a través de la frontera: comercio, contrabando, inmigración*

La frontera Ecuador-Perú se caracteriza por su elevada circulación de personas. Desde el principio de esta década, la zona ha vivido un período de importantes flujos migratorios, debido a la dolarización de la economía ecuatoriana desde el año 2000. El deseo por emigrar hacia el Ecuador y tener un salario en dólares resultaba una mejor perspectiva de trabajo para los peruanos del norte del país, sobre todo, debido a los altos índices de pobreza en provincias peruanas como Ayabaca y Huancabamba en Piura, San Ignacio en Cajamarca o Chachapoyas en Amazonas. Esta inmigración se realizaba por canales clandestinos, lo que originó una serie de problemas sociales tales como la delincuencia y el tráfico de personas o trata de mujeres.

El 25 de Octubre del 2008 los ministros de Relaciones Exteriores de Perú y Ecuador firmaron un Estatuto Migratorio Permanente entre ambos países. Dicho acuerdo ha permitido un mejor y mayor flujo de personas con mecanismos menos restrictivos, lo que ha originado desde su aplicación buenos resultados en materia migratoria. Según dicho estatuto en cada país existe una región Fronteriza Ampliada en donde tiene vigencia la norma.

Los ecuatorianos y peruanos pueden ingresar sin necesidad de visado de uno a otro país, hasta por el término de 180 días en un año y portando únicamente el documento de identidad. Asimismo pueden realizar trabajos temporales bajo relación de dependencia, por un período de hasta 90 días prorrogables por un período igual y por una sola vez en un año. Las personas que deseen trabajar bajo relación de dependencia por un período superior a seis meses, en un mismo año, deben pedir visado<sup>85</sup>.

En general, el límite fronterizo es poco percibido en toda el área de frontera: las comunidades locales interactúan cotidianamente, y no se registran formas de nacionalismo que en algunos casos podrían chocar con los niveles centrales de Perú y Ecuador. Algunas zonas se presentan como particularmente integradas: por ejemplo la frontera entre Cajamarca (Perú) y Zamora-Chinchipe (Ecuador) donde el intercambio es muy fluido: el distrito peruano de San José de Lourdes, ofrece servicios y comercio a toda la zona circundante, independientemente de la presencia de un límite fronterizo.

Respecto a los flujos comerciales, después del acuerdo de paz de 1998, el comercio entre Perú y Ecuador se incrementó de manera exponencial. El clima de paz y confianza caracteriza hoy las relaciones binacionales, permitiendo que el comercio y turismo continúen en constante crecimiento, alcanzado cifras sin precedentes. Actualmente los pueblos de las regiones fronterizas han logrado rehacer genuinos y tradicionales lazos familiares, comerciales, religiosos y turísticos.

---

<sup>85</sup> Los requisitos para pedir visa son los siguientes: presentar un pasaporte con una vigencia mínima de seis meses; acreditar un período mínimo de 180 días de permanencia consecutiva o ininterrumpida en el territorio del otro país; presentar certificados en los que se establezcan que el peticionario no registra antecedentes penales, expedidos por las autoridades competentes del país receptor y de origen; presentar un contrato de trabajo registrado ante la autoridad laboral competente.

<b>AÑOS</b>	<b>Exportaciones Ecuador USD millones</b>	<b>Exportaciones Perú USD millones</b>	<b>Total de Intercambio USD millones</b>
<b>1998</b>	199.125.090	92.742,55	291.867,64
<b>2001</b>	334.787.019	124.563.364	459.350.383
<b>2005</b>	883.630.116	295.000.397	1.178.630.513
<b>2008</b>	1.732.696.133	503.264.456	2.235.960.589
<b>2009 (Enero-Marzo)</b>	140.974.638	120.501.454	261.476.092

**Tab 5.1:** Intercambio comercial Ecuador-Perú. Fuente: SUNAT y para el año1998, fuente: Plan Binacional.

A pesar de que las transacciones del primer trimestre de 2009 parecen reflejar un descenso que probablemente se hace eco de la crisis económica mundial (las ventas de Ecuador a Perú se ubicaron en 141 millones y las de Perú en 120 millones de dólares), las cifras del año 2008 (con exportaciones ecuatorianas por valor de 1.732 millones e importaciones por 503 millones) y las de los años anteriores reflejan claramente el formidable y progresivo aumento de los intercambios que se ha producido a partir de la firma de los Acuerdos de Paz.

A lo largo de los diez primeros años desde la implantación del Plan Binacional en 1998 el total de intercambios entre Perú y Ecuador pasó de 292 a 2.235 millones, es decir, aumentó en casi un 770%.

En la frontera también están presentes una serie de actividades ilícitas, sobre todo de contrabando. La principal mercancía objeto de este tráfico desde Ecuador es el combustible, que tiene precios muy inferiores a los de Perú, por ser Ecuador un país productor de petróleo. Desde Perú hay contrabando de ropa, conveniente para Ecuador, sobre todo, gracias al diferencial de cambio dólar/sol. En la zona pre-amazónica, a lo largo del Río Chinchipe, existen formas relevantes de criminalidad organizada: en particular, existe un importante flujo de narcotráfico.

#### *Las principales problemáticas del área de frontera*

Los principales problemas que afectan a la zona fronteriza cambian de acuerdo al territorio específico que se aborda, sin embargo podemos señalar algunos de carácter general:

- La elevada extensión longitudinal de la frontera Ecuador-Perú (1,675.4 km), mucha de la cual es zona amazónica, con dificultades de acceso y llegada de servicios básicos para la población fronteriza.
- El centralismo que ha caracterizado históricamente a ambos países.
- El contrabando acentuado de productos subvencionados en Ecuador (gasolina, derivados del petróleo) o con ventajas comparativas en Perú (productos textiles y alimentos).
- Lentos controles burocráticos migratorios en la frontera.

Además, la región fronteriza Ecuador-Perú se caracteriza por una limitada infraestructura económica y social, en la cual se realizan actividades productivas desarticuladas del mercado y de bajo rendimiento, debido al aislamiento de las zonas rurales, con escaso o nulo acceso a los servicios básicos. También son escasas las vías de comunicación con las que cuentan, por lo general, en tan mal estado que su uso implica altos costos de transporte y tiempo de viaje, lo que limita significativamente sus posibilidades de desarrollo. Así, los indicadores muestran que gran parte de la población carece de agua potable, de servicios de saneamiento y de electricidad, y sus tasas de desnutrición, mortalidad infantil y analfabetismo son superiores al promedio nacional. A estos problemas se suman los bajos niveles educativos, el deterioro de la identidad de las comunidades nativas y el medio ambiente, el desconocimiento de sus potencialidades, las serias limitaciones para aprovechar las pocas oportunidades de generación de ingresos y negocios y la escasa inversión privada.

### **5.3 La gobernanza multinivel en el área de frontera**

#### *Integración supranacional: marco de la CAN*

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) nace con el Acuerdo de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969 por cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. Actualmente conforman la CAN Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia<sup>86</sup>.

Con los años, la CAN ha obtenido importantes éxitos en el camino hacia la integración. En los últimos años ha crecido el interés hacia la CAN por parte de los actores subestatales y sociales: por ejemplo se ha creado el *Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM)* con el fin de impulsar las acciones destinadas a fortalecer las ciudades como actores de la integración. Además, se han constituido la *Red Académica Andina y de Organizaciones Sociales (RAAOS)* con el propósito de apoyar el desarrollo de la dimensión social del proceso andino y sudamericano de integración y el *Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina* como instancia consultiva en el marco del Sistema Andino de Integración, para promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional.

En los últimos años se ha dedicado una atención específica al tema de las fronteras. Durante un largo tiempo, “en más de tres décadas de integración andina, las fronteras han sido un componente poco prioritario del proceso comunitario, razón por la cual las iniciativas de desarrollo y de integración fronteriza puestas en práctica en ese período se han ejecutado, en lo fundamental, ya sea en el marco de las políticas nacionales sobre el tema o bien al amparo de los acuerdos bilaterales entre pares de países poseedores de fronteras comunes” (Oliveros, 2002). El Protocolo de Quito en el 1987 modificó el Acuerdo de Cartagena, introduciendo un artículo (el 144 del texto oficial codificado del Acuerdo de Cartagena) que hace alusión a la importancia y prioridad de las fronteras para la integración andina:

---

<sup>86</sup> En diferentes momentos también fueron miembros de la CAN Venezuela (que entró en 1973 y salió en 2006) y Chile (que fue miembro fundador y salió en 1976).

*“Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina”.*

Si bien el citado artículo constituye sólo un marco enunciativo respecto al tema, su incorporación en el texto del Acuerdo de Cartagena fue determinante para impulsar el proyecto “Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la región Andina”, que fue ejecutado por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena entre 1990 y 1991, contando con el apoyo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), para “definir una estrategia de desarrollo e integración fronteriza y la elaboración de planes de acción que contengan iniciativas comunitarias y nacionales que puedan ser las más pertinentes y eficaces para promover la integración fronteriza del los Países del Grupo andino” (Oliveros, 2002).

La cuarta reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, realizada en mayo de 1999, introdujo un cambio sustancial en esta perspectiva nacional o binacional de aproximación al tema del desarrollo y la integración de las fronteras andinas. El Consejo aprobó la *Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo* (Decisión 459), como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración. La misma decisión crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>87</sup> los programas y planes de acción que exija la ejecución de la política fronteriza.

Los países andinos dieron en el 2001 un importante paso en el ámbito fronterizo al adoptar la Decisión 501 que establece el marco comunitario para la creación de las *Zonas de Integración Fronteriza* (ZIF) y la Decisión 502 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en *Centros Binacionales de Atención en Frontera* (CEBAF). Las ZIF son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina” en los cuales habitan poblaciones con tradiciones y costumbres similares, separados política y administrativamente por decisiones generalmente ajenas a sus intereses. En dichos ámbitos “se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”, hasta convertirlas en áreas dinamizadoras de desarrollo compartido capaces de lograr una competitiva inserción en la economía internacional.

En ese orden de ideas, una ZIF debería contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros y con terceros, sobre la base de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos fronterizos de mayor fluidez comercial e interconexión con el resto de las economías andinas y con el resto del mundo. Por lo tanto la ZIF constituye un espacio regional fronterizo ideal para la participación de los actores de la sociedad civil, en el cual se pueden promover iniciativas empresariales bi-, tri- o multinacionales en el marco de normas y regímenes fronterizos que no sólo faciliten los flujos de carga y pasajeros sino que también generen bienestar. En esta perspectiva, la Decisión 501 de la

---

<sup>87</sup> Creado el 12 de noviembre de 1979, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, integrado por los cancilleres de los países miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina.

Comunidad Andina contiene un extraordinario mecanismo de integración binacional y multilateral.

Para crear una ZIF se organizan grupos de trabajo binacionales que elaboran un plan de desarrollo, en dos fases: primero se elaboran los objetivos, programas y proyectos de inversión nacionales promoviendo una amplia participación de los actores públicos y privados; sucesivamente se busca compatilizar las diferentes propuestas y prioridades nacionales en un marco transfronterizo. Estas fases reúnen los elementos clave de un proceso de cooperación transfronteriza: la información, etapa en la cual las instituciones de los dos territorios se conocen y se “midien” mutuamente; la consulta recíproca, antes de implementar políticas o medidas en el nivel local que puedan, directa o indirectamente, afectar el otro lado de la frontera; la armonización de leyes y reglamentos y finalmente la integración de los territorios como un único espacio de desarrollo en última instancia. La ZIF entre Ecuador y Perú se estableció en el 2003<sup>88</sup>.

Cada CEBAF (*Centro Binacional de Atención en Frontera*) es el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaña a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

La zona de referencia del Proyecto Fronteras Abiertas se superpone sólo en parte a la identificada por la ZIF, y esto tiene directamente que ver con los diferentes objetivos que el proyecto pretende alcanzar. En particular, como ya se ha mencionado en el primer párrafo, Fronteras Abiertas no involucra a las provincias amazónicas, ya que de cara a los objetivos del proyecto, tienen una escasa densidad habitacional y poca presencia institucional en la frontera. En cambio, tal como se dijo al principio, se ha involucrado a la Región de Lambayeque, por su papel de motor económico en toda la zona. De todas formas, la presencia ZIF en el área de intervención de Fronteras Abiertas es un importante punto de referencia y valor agregado para las actividades del proyecto.

Finalmente, los países que forman parte del área andina cuentan con el objetivo de articular la integración regional con la cooperación transfronteriza a partir de la constitución de un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF). Ya la propia Dec. 501 de creación de la ZIF mencionaba en su artículo 10 que: “se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF)”.

Los objetivos del BPDIF son identificar, evaluar y hacer el seguimiento de proyectos de integración y desarrollo en las fronteras comunes de los países de la Subregión Andina, que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones fronterizas, fortalecer el desarrollo de los sectores de la producción y los servicios, mejorar el flujo del comercio local e internacional que transita por las fronteras terrestres, y subsanar las limitaciones de infraestructura que afectan actualmente a las zonas de frontera.

---

<sup>88</sup> La ZIF incluye por el lado del Ecuador a la provincia de El Oro, a la provincia de Loja y a las provincias de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo. Por Perú la zona comprende los departamentos de Tumbes y Piura, y parte de los departamentos de Loreto y Cajamarca.

Los avances de la CAN en materia transfronteriza son realmente relevantes en cuanto a definiciones y normativas<sup>89</sup>, sin embargo en lo operativo aún se adolece de algunos mecanismos e instrumentos para su puesta en pleno funcionamiento, debido a la debilidad de las voluntades nacionales. Mejor dicho: el desarrollo asimétrico de las ZIF depende de los diferentes grados de profundización en las relaciones binacionales. Es importante también destacar que la cooperación transfronteriza en la CAN forma parte de la elaboración de una agenda andina para el desarrollo territorial cuyo objetivo es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial (Granato y Oddone, 2009).

### *Relaciones entre Estados: el Plan Binacional*

Entre los compromisos asumidos con el Acta Presidencial de Brasilia (1998) está el *Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad*, en el cual se recoge la aspiración de los dos países de que sus relaciones se desarrollen en un clima de paz y cooperación. Este acuerdo contiene el *Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador*, a ejecutarse durante un período inicialmente de diez años (2000-2009), y sucesivamente prorogado hasta el 2014.

El Plan Binacional incluye la ejecución de programas y proyectos de infraestructura social y productiva así como la promoción de la inversión privada. El Plan Binacional nació como un mecanismo institucional orientado a impulsar y canalizar esfuerzos con el propósito de acelerar el desarrollo de la región fronteriza. El programa es un organismo de derecho internacional público, cuyo objetivo primordial es elevar el nivel de vida de las poblaciones fronterizas e impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países. Se acordó realizar proyectos conjuntos en beneficio de la región, con un alto grado de complementariedad y proyectos nacionales fronterizos que respondan a la problemática especial de sus respectivas zonas de acción.

El Plan Binacional recibe las orientaciones generales para su funcionamiento y buena marcha de la Comisión de Vecindad, la instancia política y representativa establecida para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses entre Perú y Ecuador. La Comisión de Vecindad se creó después de la guerra, para reconstruir la confianza entre los dos países. La Comisión depende de los dos Gobiernos y está abierta a representantes de los sectores público y privado de cada país.

En 2006 se conformaron los Comités Técnicos Binacionales, agrupados por áreas temáticas afines: Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas, Asuntos Productivos y Ambientales, Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación, Facilitación del Comercio y Turismo.

Las actividades del Plan Binacional se financian a través del Fondo Binacional, el que tiene como objetivo gestionar cooperación no reembolsable ante la comunidad

---

<sup>89</sup> Véanse al respecto los trabajos de Edgar Moncayo Jiménez para la Secretaría General de la Comunidad Andina 2005 y 2003. Entre las conclusiones de este último trabajo se destaca la interpretación de “regiones activas en alto grado” que son aquellas regiones, provincias o estados dentro de un país miembro que generan una parte sustancial del comercio intra-comunitario; por otro lado, también se observó que la mayor parte de las regiones fronterizas se caracteriza por su marginalidad en los intercambios comerciales intra-comunitarios. Asimismo, se construyó una tipología de regiones consistente en: regiones activas, regiones commodities, regiones agroindustriales y regiones fronterizas.

internacional, administrar los recursos para proyectos pequeños y medianos de infraestructura y servicios básicos así como proveer asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el ámbito de las infraestructuras, entre los proyectos de mayor importancia del Plan Binacional se identifican cinco ejes viales binacionales que tienen por objetivo conformar una red de interconexión terrestre entre Ecuador y Perú, de aproximadamente 2.176 Km, que sirva de soporte al desarrollo de la zona fronteriza común<sup>90</sup>. Los proyectos contemplan la ejecución de obras de mejoramiento, rehabilitación y construcción en las carreteras que conforman los ejes viales. Esto incluye los Puentes Internacionales y Centros Binacionales de Atención en Frontera con los que se facilitará el tránsito de personas, mercaderías y vehículos

Se ha desarrollado un Programa binacional de Promoción de la Inversión Privada. El objeto del programa es promover las inversiones de empresarios ecuatorianos, peruanos o de terceros países en proyectos binacionales o nacionales ubicados en las regiones fronterizas. El programa además promueve mecanismos que permitan el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

Desde un punto de vista institucional, se ha creado recientemente la reunión binacional de Gabinete de Ministros, que es un mecanismo a través del cual todos los ministros de Estado de ambos países se reúnen, conjuntamente con los Presidentes de la República, una vez al año para evaluar lo avanzado y acelerar el proceso en materia de integración, también para monitorear y ejecutar lo establecido en cada reunión. Hasta la fecha se ha establecido una gama de acuerdos sobre estatutos migratorios, desarrollo turístico, cooperación deportiva e inspección y certificación sanitaria y fitosanitaria.

En la reunión del 22 de octubre de 2009 los presidentes Rafael Correa y Alan García se comprometieron a crear un Fondo Binacional Especial de Educación superior, que permita realizar estudios de pre y post grado en universidades ecuatorianas o peruanas. También se implementó la Zona de Libre Tránsito Aguas Verdes-Huaquillas y se dio por concluida la construcción del nuevo Puente Internacional de la Paz y la Ruta Spondylus en el Eje Vial 1 (Piura Guayaquil). También se acordó la construcción en Saramiriza de un Centro binacional de Comercio y Navegación y la creación de un Fondo para el desminado de la frontera común.

La estrecha relación binacional entre los gobiernos de Ecuador y Perú, así como su interés común por la integración, ofrecen un marco de referencia fundamental para cualquier iniciativa de integración llevada adelante a nivel subestatal y a la vez indican un camino prometedor para los procesos de integración que se están dando en América Latina.

### *Relaciones a nivel subestatal entre Ecuador y Perú*

En Perú las regiones fueron creadas a finales de los años noventa, sobre la base de los departamentos existentes<sup>91</sup>. Los gobiernos regionales y locales se encargan de administrar las distintas circunscripciones en que se divide el territorio peruano. Ejercen, para tal fin, labores ejecutivas y normativas de acuerdo a la Constitución y las

---

<sup>90</sup> Eje Vial N° 1 Piura-Guayaquil, 538 Km; Eje Vial N° 2 Arenillas-Sullana, 244 Km; Eje Vial N° 3 Loja-Sullana, 319 Km; Eje Vial N° 4 Loja-Saramiriza, 690 Km; Eje Vial N° 5 Méndez-Empalme Eje Vial 4, 385 Km.

<sup>91</sup> Para una descripción más detallada del proceso de descentralización peruano, véase el capítulo 6.

leyes orgánicas que los rigen, las cuales establecen sus funciones, prerrogativas y limitaciones. La administración de cada Región es dirigida por un organismo llamado Gobierno Regional, integrado por un Consejo regional, una Presidencia regional y un Consejo de coordinación regional.

Según el art. 189 de la Constitución peruana el ordenamiento institucional de los entes subnacionales se distribuyen así:

*El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.*

*El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.*

Ecuador se divide administrativamente en 24 provincias que se subdividen en cantones y éstos, a su vez, en parroquias urbanas y rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población pueden constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales son regímenes especiales.

Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas pueden agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Asimismo, dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, pueden formar regiones autónomas de acuerdo con la ley.

La provincia tiene un consejo provincial integrado por un prefecto y un viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldes, o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. El prefecto es la máxima autoridad administrativa, que preside el Consejo con voto dirimente.

El cantón tiene un concejo cantonal, que está integrado por el alcalde y los concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elige un vicealcalde. En el concejo está representada proporcionalmente la población cantonal urbana y rural.

Cada distrito metropolitano autónomo tiene un concejo elegido por votación popular. El alcalde metropolitano es su máxima autoridad administrativa y preside el concejo con voto dirimente. Por otra parte, cada parroquia rural tiene una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la preside.

Tal y como se ha puesto de relieve al principio de este capítulo, las comunidades locales de Ecuador y Perú no perciben el límite fronterizo como una barrera para las relaciones, sino al revés, las relaciones son intensas y continuas en diferentes aspectos: económico, social y cultural, en todas las áreas que poseen cierta densidad habitacional.

Para llevar adelante las actividades de cooperación más allá de los límites nacionales, los niveles descentralizados de gobierno (provincias, regiones, municipalidades) pueden contar con relaciones concretas existentes entre comunidades locales y enmarcarse en los procesos de integración activos a nivel interestatal y supranacional.

Desde un punto de vista institucional, los municipios de frontera gozan de un espacio formalizado en el cual comparten problemáticas comunes y presentan instancias: se trata de la *Asociación de municipalidades peruanas y ecuatorianas de frontera*, constituida dentro del Plan Binacional. No existe una experiencia similar para los gobiernos intermedios fronterizos (regiones en Perú y provincias en Ecuador), aunque en Ecuador – dentro de un proceso que apunta a la regionalización y al fortalecimiento de la cooperación entre provincias de una misma área, - se está construyendo un eje de coordinación entre las provincias fronterizas de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipe.

En general, las autoridades locales tienen algunas limitaciones en las actividades de cooperación en las fronteras, que dependen de problemas más generales que caracterizan a los niveles descentralizados de gobierno. En particular, en ambos países se ha difundido una excesiva burocracia en los aparatos públicos, que ralentiza los procedimientos de intercambio y más en general, las actividades de los sujetos locales.

Las autoridades locales se lamentan, en algunos casos, de que existen dificultades para relacionarse con los niveles políticos centrales: los partidos políticos dominantes en las regiones y municipios son, a menudo, la expresión de realidades locales específicas, y no se corresponden con los partidos nacionales presentes en el gobierno. Las diferencias de visión política son una limitación para las relaciones translocales, ya sea dentro de cada país, como en el ámbito de las relaciones transfronterizas.

De cualquier manera, las autoridades de la zona de frontera Ecuador y Perú manifiestan un interés específico hacia los procesos de integración, que va más allá de cuestiones ideológicas. Las iniciativas promovidas desde los niveles locales, tienen un interés explícito y concreto hacia la integración. Es precisamente en este contexto general favorable en el cual se han insertado las actividades del Proyecto Fronteras Abiertas.

#### **5.4 La intervención del Proyecto Fronteras Abiertas**

Fronteras Abiertas se decidió a intervenir en la frontera Ecuador-Perú tras la constatación general de que la zona cumplía con los requisitos establecidos y sobre todo por la identificación de dos factores o circunstancias extraordinariamente relevantes:

A destacar en primer lugar, la fuerte voluntad política de los dos países por avanzar en un proceso de integración, como respuesta y reacción a la guerra de mediados de los años noventa. La atención a las dinámicas de integración por parte de los Gobiernos de Ecuador y Perú ofrecía una interesante perspectiva de trabajo y además, había aportado interesantes ejemplos de integración, como el Plan Binacional, que podían constituir un marco útil de referencia para las iniciativas a nivel subestatal. También se han dedicado esfuerzos para relanzar políticamente medidas para el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Ecuador (en el marco de la CAF), lo cual demuestra que la voluntad integracionista entre Perú y Ecuador se hace cada vez más sólida.

Y en segundo lugar, el interés de Fronteras Abiertas hacia el área Ecuador-Perú se basaba igualmente en la significativa presencia en Italia de comunidades de inmigrantes procedentes de los países andinos; desde ese punto de vista, trabajar en esta frontera podía brindar interesantes oportunidades para activar mecanismos de co-desarrollo.

Finalmente, es de remarcar que en la frontera Ecuador-Perú, y precisamente entre la provincia ecuatoriana de Loja y la región peruana de Piura, la Cooperación Italiana está realizando algunos proyectos transfronterizos con un profundo contenido innovador, y

que por lo tanto la presencia de Fronteras Abiertas daría continuidad a un esfuerzo importante del sistema Italia.

En las próximas páginas se presentará un resumen del trabajo de Fronteras Abiertas en la zona. La reconstrucción del proceso de intervención se ha dividido en dos partes: una primera fase que va desde la primera misión exploratoria hasta el año pasado y una segunda fase relativa a las iniciativas en curso y perspectivas futuras.

#### *Fronteras Abiertas en la frontera Ecuador-Perú: primera fase (2007-2008)*

El primer viaje a la zona Ecuador-Perú por parte del equipo del Proyecto Fronteras Abiertas tuvo lugar en marzo de 2007. En dicha ocasión, se visitaron los territorios de Loja en Ecuador y de Piura y Chiclayo en Perú. Se trataba de una misión exploratoria de toma de contacto, con el objetivo de captar la realidad de la zona, sondear las posibilidades de intervención y establecer los primeros contactos con las instituciones locales. Las primeras relaciones se dieron gracias a la intermediación de las comunidades de inmigrantes andinos en Italia, que dieron su apoyo desde el inicio de las actividades. El proyecto identificó, también desde el principio, a interlocutores del nivel central, tanto en los gobiernos como en el Plan Binacional, gracias al rol activo del Instituto Italo Latino Americano: las actividades del proyecto se han movido desde sus inicios en un marco de compatibilidad con las políticas de los gobiernos nacionales.

Desde la primera misión del Proyecto Fronteras Abiertas, se identificó el tema del turismo sostenible como eje prioritario para el desarrollo en la zona, demanda que fue expresada por las autoridades locales y que emergió también como resultado del análisis de las potencialidades del territorio. El área del sur de Ecuador y del norte de Perú es, sin duda, una zona muy interesante desde el punto de vista turístico sostenible, que contiene un elevado y variado patrimonio natural y cultural. La costa tiene infraestructuras adecuadas para el turismo balneario y acuático. También hay numerosos sitios y museos para el segmento turístico interesado en los aspectos culturales.

Paralelamente, el Proyecto Fronteras Abiertas fue presentado a las regiones italianas, algunas de las cuales manifestaron interés por participar en las intervenciones de diferentes áreas fronterizas latinoamericanas. En este contexto, la Región Piamonte mostró un pronunciado interés por la frontera Ecuador-Perú. Las razones de este interés se explican, en primer lugar, por la presencia de comunidades inmigrantes en su territorio: en Torino, capital regional de Piamonte, la población peruana es la tercera comunidad de inmigrantes más importante, después de la rumana y la marroquí. Por tanto, la creación de una red de colaboración entre la Región Piamonte y algunas regiones andinas podía crear espacios de colaboración y co-desarrollo. En segundo lugar, la Región Piamonte ha reconocido el área Ecuador-Perú como un territorio potencialmente interesante desde el punto de vista económico: se trata de países que están creciendo a nivel económico, que pueden resultar de interés también para el mundo privado piamontés. Finalmente, la Región ya estaba presente en una zona contigua a la del Proyecto Fronteras Abiertas: en particular había proporcionado asistencia técnica al gobierno local de la Región de Amazonas (Perú), a través de su ente *in house* IPLA (*Istituto Piante Legno Ambiente*) en la elaboración de proyectos ligados al medio ambiente, y había apoyado con financiamiento a través de su ley de cooperación descentralizada, una serie de intervenciones de solidaridad social en territorios de Ecuador y Perú.

En esta primera fase, también la Región Toscana manifestó interés por la zona de frontera Ecuador-Perú, estimulada por el *Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo* (OICS), organismo involucrado desde el principio en las actividades del proyecto como referente de las relaciones con las regiones italianas.

En octubre de 2007 se llevó a cabo otra misión a la zona. En esta misión, además del equipo de Fronteras Abiertas también participó la Región Piamonte. Durante la misión, se visitaron los territorios que cubría el proyecto y se renovaron los contactos con las principales instituciones a nivel nacional. La misión fue determinante para involucrar a los territorios de costa de Tumbes (Perú) y de El Oro (Ecuador). El territorio alto-andino y pre-amazónico (del lado peruano y ecuatoriano) ya habían sido involucrados plenamente gracias a la misión anterior, mientras que todavía resultaba necesario abrir canales para activar relaciones con el eje costero, que respondían a lógicas diversas. La misión logró dicho objetivo. El 5 de octubre 2007 se firmó en Loja, Ecuador, el *Acta de compromiso para la implementación del Proyecto transfronterizo "Fronteras Abiertas" entre Ecuador y Perú*, al que dieron su adhesión representantes de las provincias ecuatorianas de Loja y El Oro, de los gobiernos regionales peruanos de Lambayeque, Piura y Tumbes, de la Región italiana de Piamonte, del IILA, del CeSPI y de la Asociación de migrantes andinos en Italia *Juntos por los Andes*. El acta marca el inicio formal de las actividades de Fronteras Abiertas en el territorio. Los gobiernos intermedios de Ecuador y Perú identificaron el turismo sostenible como eje articulador de la cohesión territorial. Por su parte, las entidades italianas firmantes se comprometieron a ponerse en acción a través del Proyecto Fronteras Abiertas para apoyar el proceso de integración transfronteriza.

Durante 2008 se involucraron también en el Proyecto Fronteras Abiertas la provincia ecuatoriana de Zamora Chinchipe y el Gobierno regional peruano de Cajamarca.

La primera actividad formal del proyecto fue la organización de un período de formación y visitas de estudio por parte de algunos funcionarios de los gobiernos intermedios fronterizos de Perú y Ecuador a Italia en el mes de abril de 2008. Representantes técnicos en turismo y medio ambiente de los gobiernos provinciales de El Oro y Loja (Ecuador) y de los gobiernos regionales de Lambayeque, Cajamarca, Piura y Tumbes (Perú) hicieron un recorrido formativo que consistió en una semana en la que participaron en un curso intensivo organizado por el equipo de Fronteras Abiertas en las salas del Instituto Italo Latino Americano en Roma y tres semanas de experiencia práctica con funcionarios de la Región Piamonte y la Región Toscana. El curso se focalizó en las temáticas de la cooperación descentralizada, la cooperación transfronteriza y el turismo; las visitas de campo en Toscana y Piamonte ofrecieron a los socios latinoamericanos la oportunidad de conocer experiencias de éxito en el ámbito del turismo sostenible.

Desde la óptica de Fronteras Abiertas, el objetivo de la visita de estudio era doble. Por un lado, reforzar las capacidades y competencias de los funcionarios provinciales y regionales en el ámbito del turismo sostenible y de la cooperación transfronteriza, compartiendo algunos conceptos básicos para establecer un diálogo con las autoridades públicas europeas, gracias a capacitaciones con docentes especializados y a la experiencia con las regiones Piamonte y Toscana. Y por otro lado, se pretendía alimentar la creación de lazos sólidos y estables entre funcionarios intermedios del área fronteriza, así como entre estos y los funcionarios de las regiones italianas, de forma que se creara una base sólida de relaciones que permitiera poner en marcha de forma efectiva las actividades del proyecto. El foco de trabajo se consensuó en torno al

turismo rural comunitario, con un modelo sostenible y orientado a la demanda, que mantiene la cultura tradicional de las comunidades rurales y se basa en una estrecha relación entre cultura y naturaleza.

En mayo de 2008, se realizó otra misión de Fronteras Abiertas al área Ecuador-Perú, en la que también participó la Región Piamonte. La misión permitió consolidar inmediatamente las relaciones creadas entre las autoridades intermedias, ofreciendo además la posibilidad de poner en valor las experiencias adquiridas durante la estancia en Italia. En general, se puede decir que la red creada a través de las visitas de estudio, dio frutos positivos. En particular, se consiguió fortalecer las capacidades de los agentes y crear estrechos lazos de colaboración.

En la segunda mitad del 2008 se identificó la primera acción directa que sería financiada por el Proyecto Fronteras Abiertas en la zona. Se decidió apoyar un centro médico situado en la franja entre la Región peruana de Cajamarca y la provincia ecuatoriana de Zamora-Chinchipec: esta última había sido, hasta el momento, el sujeto institucional que menos había participado en las actividades de Fronteras, pero su involucramiento activo en la acción directa, generó una mayor participación institucional por su parte. Como se ha mencionado en las primeras páginas de este capítulo, la provincia pre-amazónica es, además, la zona más pobre de la frontera Ecuador-Perú. El centro médico del distrito fronterizo de San José de Lourdes (Perú) atiende a numerosa población ecuatoriana: precisamente por esta razón, se decidió apoyar este centro a través de la acción directa. El proyecto ha contribuido al equipamiento e implementación del Puesto de Salud Dorado del Oriente, con una contribución de 41.000 US\$ y co-financiamiento local de 2.500US\$. El 18 de octubre 2008 se realizó una asamblea de pobladores en el caserío de El Dorado Alto, perteneciente a la jurisdicción del distrito fronterizo de San José de Lourdes, provincia de San Ignacio en Cajamarca (Perú). El acto contó con la presencia de una nutrida delegación de ciudadanos ecuatorianos provenientes del barrio Reyna del Cisne (Cantón de Chinchipec), quienes serán también usuarios y beneficiarios del mencionado Centro Médico. El proyecto tiene como objetivo otorgar un mejor servicio médico a esta zona de frontera entre Cajamarca (Perú) y Zamora-Chinchipec (Ecuador). Los beneficiarios directos son alrededor de 1.500 personas en Perú y 300 personas en Ecuador, siendo los socios locales el Gobierno Regional de Cajamarca y la Municipalidad Distrital de San José de Lourdes.

Paralelamente, en otro espacio de relaciones, el diálogo entre los funcionarios intermedios respecto al tema turismo continuaba. En octubre de 2008 se llevó a cabo la primera reunión de trabajo de la red en Machala (Ecuador). En la misión participó un funcionario de la división de Cooperación de la Región Piamonte, lo cual siguió consolidando las relaciones entre las autoridades intermedias de Piamonte y las de la frontera Ecuador-Perú. La Región Piamonte llevó consigo también a un técnico del *Parco delle Alpi Marittime*, el cual realizó un estudio de factibilidad sobre los potenciales del turismo sostenible en la zona. En esta fase, la Región Piamonte, ha adquirido el rol de interlocutor único de la red ecuatoriana-peruana en Italia, ya que por el momento, la Región Toscana ha concentrado sus esfuerzos en el ámbito del Proyecto Fronteras Abiertas en otras áreas fronterizas. También participó en la misión un técnico de la *Comunità Montana Valle Grana*. De hecho, durante el período de visitas de estudio en Italia, el representante del gobierno provincial de Loja (Ecuador) había manifestado un interés específico por la producción del queso local Castelmagno: un nicho de producción valorizado por su riguroso sistema de calidad y ligado al territorio de producción. El representante de Loja, le había pedido a la Región Piamonte apoyo para el desarrollo de una actividad análoga para revalorizar el “queso saraguro

orgánico”. La misión del técnico de la *Comunità Montana* pretendía estudiar la factibilidad de un proyecto para valorizar este queso, tomando como referencia la experiencia adquirida en el territorio piamontés. Y en este sentido, la *Comunità Montana* y la Provincia de Loja, han elaborado conjuntamente las líneas de intervención del proyecto, pidiendo un co-financiamiento a la Región Piamonte (Convocatoria Entes Locales 2008).

### *Fronteras Abiertas en la frontera Ecuador-Perú: fase actual y perspectivas futuras*

Para el desarrollo futuro del trabajo del Proyecto Fronteras Abiertas en la región transfronteriza Ecuador-Perú se apuntará a profundizar la colaboración y coherencia de las acciones con el marco general inter-institucional ofrecido por el Plan Binacional (además de la inclusión de la Región peruana de Lambayeque), así como con las orientaciones en el tema de integración regional de los respectivos gobiernos, manteniendo una relación de diálogo e información con la Dirección de Relaciones Fronterizas del Ecuador y la Dirección de Desarrollo Fronterizo del Perú.

El 27 de marzo de 2009, tuvo lugar un importante evento en Chiclayo, Perú. En dicho evento participaron representantes de todas las autoridades provinciales y regionales comprometidas con Fronteras Abiertas: participantes de las visitas de estudios, representantes de diversas instituciones y varios presidentes regionales (Perú) y prefectos (Ecuador), así como el Asesor al Federalismo, descentralización y relaciones con entes locales de la Región Piamonte. El evento ha sido considerado un hito clave para consolidar el partenariado y establecer una agenda de trabajo común con actividades concretas. La reunión tuvo como resultado concreto el deseo conjunto de crear una marca turística común para valorizar el territorio afectado, así como promover rutas turísticas que están siendo promocionadas por los ministerios de turismo de ambos países, en sinergia con el Plan Binacional Ecuador-Perú. Además, se debatió sobre las posibilidades, una vez consolidados los nexos entre los miembros subnacionales de la red, de abrir el espacio de participación, durante la segunda mitad del 2009, a sujetos de la sociedad civil, universidades, municipios y asociaciones de municipios, los que podrán contribuir así a la sostenibilidad del proceso integrador descentralizado iniciado por Fronteras Abiertas. Siempre en marzo de 2009, Fronteras Abiertas y la delegación de la Región Piamonte participaron en la Conferencia Perú- Italia que tuvo lugar en Lima, en la que se presentó el proyecto en ocasión de la presencia de importantes autoridades latinoamericanas.

Por otro lado, a nivel privado, se han puesto en relación a redes de asociaciones de inmigrantes peruanos y ecuatorianos en Italia, con sus pares de familiares de inmigrantes en Ecuador y Perú. Fronteras Abiertas considera estratégica la consolidación de esta red en la medida que las migraciones internacionales en ambos países juegan un rol económico fundamental a través del envío de remesas. Esto permitiría añadir un elemento clave de sostenibilidad económica a los proyectos que lleguen a generarse. El 25 de mayo de 2009 se iniciaron unos talleres de capacitación en turismo sostenible en la ciudad de Huaquillas (sur del Ecuador), promovidos por la Asociación de Profesionales Peruanos en Italia (COPEI), y la Asociación de Inmigrantes de Ecuatorianos Sin Fronteras (ECUASIF), y fueron ejecutados por la Asociación Coordinadora de Familiares de Inmigrantes Peruanos en Europa (ACOFAPE). Los talleres estaban dirigidos a capacitar a familiares de emigrantes ecuatorianos, para promover una perspectiva de iniciativas conjuntas en la promoción de turismo vivencial y comunitario. Dicho resultado pretende ofrecer nuevas

alternativas de autogeneración de empleo para el mejoramiento económico de las familias de los ecuatorianos que partieron hacia Italia y Europa en busca de mejores horizontes para su vida.

Precisamente por el papel tan activo de la Región Piamonte en el ámbito del Proyecto Fronteras Abiertas, se eligió la capital, Turín, como sede de la conferencia nacional “Cooperación Transfronteriza en América Latina: contribución de la cooperación descentralizada italiana”, que tuvo lugar el 8 de julio de 2009 en los salones de la Región. El día siguiente de la conferencia, durante el encuentro entre la Región Piamonte, Fronteras Abiertas y el Prefecto de El Oro, emergió la propuesta de apoyar el turismo sostenible de manera sinérgica y complementaria al Plan Binacional. Entre las actividades del Plan Binacional en el ámbito turismo, existe el proyecto de la Ruta Turística Spondylus<sup>92</sup>, orientado al desarrollo turístico de la zona de costa entre Ecuador y Perú, desde Lambayeque hasta a Guayaquil. En la provincia de El Oro y en la Región de Tumbes, pese a su potencial para el turismo de naturaleza y cultural, se observa un débil aprovechamiento y encadenamiento de las ofertas de servicios y emprendimientos, poca promoción de la capacidad de desarrollo turístico, factores que han ocasionado la pérdida de oportunidades de desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida, en especial de poblaciones y familias de zonas rurales dependientes de migrantes externos, con altos índices de pobreza. A ello se incorpora la dispersión institucional y sectorial, carente de una matriz de asociatividad organizacional y territorial de oferta y recepción turística. En consecuencia, emerge en el marco de Fronteras Abiertas la propuesta de apoyar el desarrollo de un segmento de esta ruta turística, al que se le ha puesto el nombre de “Pequeña Spondylus”, que cubre, precisamente, las zonas costeras de frontera en las que trabaja el proyecto.

El proyecto “Pequeña Spondylus” pretende contribuir al desarrollo turístico sostenible binacional de la provincia de El Oro (Ecuador) y Tumbes (Perú) a través del fortalecimiento y promoción de emprendimientos y ofertas de servicios turísticos para pequeñas empresas y familiares de migrantes en Europa a lo largo de la Ruta Spondylus (promovida por el Plan Binacional). Se pretende promover la ampliación de la oferta de servicios turísticos de las pequeñas empresas, así como sus capacidades de gestión, contribuyendo al fortalecimiento de los emprendimientos turísticos locales (marco del corredor turístico territorial), con la participación de los gobiernos locales y el sector privado.

Cabe destacar que en el marco de la propuesta “Pequeña Spondylus” se ha involucrado un nuevo nivel institucional: el municipal. Este compromiso se formalizará con un acuerdo en los próximos meses. La acción directa realizada por Fronteras en 2008 había puesto en evidencia que, en la práctica, los municipios, tienen un rol muy activo en las relaciones de frontera, y que es necesario involucrarlos en las actividades concretas en el territorio. El rol de la Municipalidad de Huaquillas (Provincia de El Oro) es central en la ruta Spondylus. La Municipalidad de Tumbes gestiona, en el ámbito del Plan Binacional, la *Asociación de municipalidades peruanas y ecuatorianas de frontera*, socio clave para las actividades de intercambio en el territorio. La propuesta de la “Pequeña Spondylus” ha permitido reforzar los lazos con los representantes del Plan

---

<sup>92</sup> El Spondylus es un caracol marino presente exclusivamente a lo largo de las costas pacíficas de América del Sur. Debido a su belleza, resistencia y relativa dificultad de pesca (se encuentra a muchos metros de profundidad), fue utilizado en época precolombina como moneda para el intercambio entre los diferentes pueblos nativos. Por esta razón la concha del Spondylus ha sido elegida como símbolo de integración y desarrollo compartido.

Binacional, que miran positivamente, desde hace tiempo, la intervención de Fronteras Abiertas.

En octubre de 2009, la Región Piamonte ha acordado financiar el proyecto "implementación y desarrollo de la cadena productiva para la producción del queso saraguro orgánico casero y mejoramiento de la crianza zootécnica en la comunidad Saraguro de la Provincia de Loja- Ecuador". Aunque no se trata de un proyecto transfronterizo, la iniciativa es particularmente interesante porque indica el potencial del Proyecto Fronteras Abiertas. Gracias a la red de cooperación transfronteriza y transnacional, se ha involucrado a actores locales piamonteses y ecuatorianos, activándose una relación virtuosa de colaboración para el desarrollo local.

Además de las actividades de la Pequeña Spondylus, Fronteras Abiertas ha previsto en 2010 apoyar al gobierno regional de Tumbes (Perú), con la organización del Primer Concurso Fotográfico Transfronterizo "Tierras del Eterno Verano", en el que se premiarán las mejores fotografías que reflejen la calidad de los recursos turísticos transfronterizos. La iniciativa cuenta con el apoyo de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (Dircetur) y del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (Ecuador), a través de su Secretaría de Gestión Ambiental y Turismo. Esta iniciativa de bajo costo aspira a tener un alto impacto en la promoción y difusión de los recursos y el potencial turístico de Tumbes y El Oro.

Entre los objetivos de Fronteras Abiertas y de la Región Piamonte para el 2010, también está trabajar en la construcción de un órgano transfronterizo que gestione las actividades en el área de la Provincia de El Oro (Ecuador) y de la Región de Tumbes (Perú), activando una colaboración con el *Parco delle Alpi Marittime-Mercantour*, organismo encargado de gestionar las actividades de desarrollo territorial y turístico en la zona fronteriza entre Piamonte (Italia) y Rhone-Alpes (Francia). Además, se prevé la creación de una mesa de trabajo conformada por los actores de las regiones y provincias andinas involucradas en Fronteras Abiertas que se encargan del desarrollo turístico del territorio. Para financiar dicha iniciativa, se pretende presentar una propuesta a financiamientos de la Comisión Europea.

En ambos países, los interlocutores naturales a nivel nacional seguirán siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, donde el Proyecto Fronteras Abiertas mantiene un intercambio prolijo y permanente con la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, y en particular la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales, así como los dos capítulos nacionales del Plan Perú-Ecuador. A través del diálogo establecido con dichas instancias, Fronteras Abiertas pretende experimentar contactos y colaboraciones con la Comunidad Andina de Naciones a través del Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF), el cual será presidido por Perú entre octubre 2009 y octubre 2010.

Cabe agregar que el futuro del Proyecto Fronteras Abiertas en la región tendrá mucho que ver con el desarrollo del Plan Binacional Perú-Ecuador. Al respecto, el proyecto desea ayudar a orientar las acciones e iniciativas de la cooperación descentralizada italiana para que quepan dentro del marco estratégico del Plan, de manera tal que los distintos proyectos de las regiones italianas y los gobiernos subnacionales de la frontera puedan interpretarse como "segmentos" de las líneas del Plan, empezando por la ruta turística del Spondylus. El apoyo al Plan Binacional podrá dirigirse - a través de formación, intercambios, encuentros internacionales y estudios - hacia el fortalecimiento de una nueva visión del territorio, que supere los tradicionales ejes

verticales con los que se interpretan las áreas andinas (la Costa, la Sierra, la Selva) y afirme un enfoque integrador "horizontal" que ponga en relación a las regiones fronterizas del Ecuador y a éstas con las regiones fronterizas del Perú.

*Fronteras Abiertas en el área fronteriza de Ecuador – Perú: dificultades y valor agregado*

Durante estos primeros años de intervención, el Proyecto Fronteras Abiertas ha tenido que afrontar en el territorio una serie de dificultades y problemáticas que, en algunos casos, han ralentizado la planificación. La lentitud de algunos procesos se debe a cambios políticos y en general, a una cierta resistencia, por motivos políticos, por parte de algunas instituciones locales para colaborar y cooperar en el marco de relaciones establecidas. Como se ha mencionado, el panorama de la política subnacional es muy complejo, sobre todo en Perú, puesto que muchos partidos políticos locales no se corresponden con los partidos a nivel nacional. Además, con frecuencia existe una fuerte burocratización dentro de las instituciones y se genera poco diálogo y poca subsidiariedad entre los diferentes niveles institucionales. A pesar de ello, el proyecto ha logrado en estos primeros años obtener resultados significativos, disminuyendo y resolviendo algunas dificultades iniciales.

Un primer resultado concreto del Proyecto Fronteras Abiertas ha sido dar vida, de forma directa e indirecta, a una serie de proyectos en el territorio fronterizo. Fronteras Abiertas se postula como una plataforma de proyectos, o espacio que genera y estimula procesos que lleguen a concretarse en proyectos. El eje principal identificado con los gobiernos intermedios ha sido desde el principio el turismo sostenible, pero esto no ha impedido que en el ámbito de los proyectos, se hayan hecho intervenciones en otros ámbitos que apuntan a fortalecer, igualmente, el proceso de integración en el área.

Otro resultado importante obtenido a través de la intervención ha sido el establecimiento de un canal directo de comunicación y colaboración de la red de gobiernos intermedios del área con la Región Piamonte. La Región, desde un principio, ha demostrado ser un socio atento y activo a partir de su experiencia en materia de cooperación internacional y cooperación transfronteriza, a la vez que generoso al ponerla a disposición de los socios latinoamericanos, tanto en términos de contenidos y perspectivas como respecto a las capacidades técnicas para la elaboración de proyectos y acceso a fuentes de financiación internacionales.

Pero la contribución principal del Proyecto Fronteras Abiertas es probablemente en el ámbito institucional. Como ya se ha mencionado, en la frontera Ecuador-Perú, el Proyecto se ha insertado en un contexto favorable para la integración, ya que cuenta con el interés especial de los gobiernos nacionales. Desde este punto de vista, la presencia del Plan Binacional ha representado una innegable ventaja y ha sido, como ya hemos visto, una de las motivaciones por las cuales Fronteras Abiertas decidió participar en el área. Sin embargo, también hemos de puntualizar que el Plan Binacional se gestiona fundamentalmente desde los gobiernos nacionales y que si bien existe una importante interacción entre gobiernos centrales e intermedios y existen redes de gobiernos intermedios a nivel nacional, son débiles dentro del Plan Binacional los espacios de consulta e intercambio entre regiones y provincias.

Desde este punto de vista, Fronteras Abiertas ha ofrecido voz y espacio de participación a las provincias fronterizas de Ecuador y a las regiones fronterizas del Perú. Al respecto, un rol central lo han jugado aquellos que realizaron su visita de estudio a Italia. Es

inegable que el capital humano generado durante la experiencia en Italia ha sido una importante contribución para la solidez de la red transfronteriza. El Plan Binacional, importante aliado del Proyecto, reconoce que las iniciativas de Fronteras Abiertas complementan sus objetivos.

Un factor de gran importancia para optimizar el impacto de las acciones del Proyecto Fronteras Abiertas en el área es la consolidada presencia de la Cooperación Italiana a través de dos proyectos estratégicos, realizados con el Plan Binacional. Se trata de dos proyectos muy relevantes del punto de vista de sus efectos y su dimensión transfronteriza. El primero, ejecutado directamente por la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, es el proyecto binacional de fortalecimiento del Sistema de salud en el territorio transfronterizo entre la provincia ecuatoriana de Loja y la región peruana de Piura. El proyecto ha tenido un gran éxito y ha sido considerado, tanto por la Cooperación Italiana como los socios latinoamericanos un proyecto de excelencia que representa un modelo de integración transfronteriza a través de servicios básicos para la población. La segunda iniciativa es el proyecto de Desarrollo Rural en el marco del Programa binacional de lucha a la pobreza. El proyecto es ejecutado por el Instituto Italo-Latino Americano (IILA) y apunta a mejorar de las condiciones de vida de la población campesina a partir del aumento de calidad y volúmenes de su producción, la rehabilitación de infraestructuras hídricas y sistemas de riego así como la reforestación de la provincia de Loja y la región de Piura.

Durante la ejecución del proyecto, las actividades de Fronteras Abiertas han llevado también a una toma de conciencia participativa e involucramiento gradual de los municipios de frontera. Como sabemos, los municipios fronterizos están representados en el seno del Plan Binacional a través de una asociación coordinada actualmente por el municipio de Tumbes (Perú). Sin embargo, no existen todavía mecanismos formales de intercambio institucional entre los diversos niveles (municipal, gobiernos intermedios y nacional).

La decisión de Fronteras Abiertas de comprometer a los municipios se ha basado sobre todo en el reconocimiento del rol importante que pueden tener a la hora de poner en práctica las iniciativas en el territorio, pero también se ha basado en la convicción de que una correcta articulación institucional entre los distintos niveles puede contribuir al desarrollo armónico de las áreas de frontera. En consecuencia, en el marco del Plan Binacional, y partiendo de iniciativas concretas (como la Pequeña Spondylus), Fronteras Abiertas se propone para el futuro inmediato dedicar atención creciente a los municipios. Además, la Región Piamonte ha creado, con la Ley Regional n. 15 de 29 de mayo de 2009, un fondo específico dedicado a la “Promoción de hermanamientos entre comunidades del Piamonte y comunidades de Países extranjeros”. En este ámbito, el Piamonte está reflexionando sobre la posibilidad de establecer hermanamientos entre los municipios piamonteses situados en el área del *Parco Alpi marittime* y municipalidades de la zona de frontera entre Ecuador y Perú. De esta forma será posible poner en comunicación directa a través de la cooperación horizontal, el nivel institucional de los municipios, articulando cada vez mejor las actividades de cooperación en el marco de la gobernanza multinivel de las áreas de frontera.

El valor agregado de Fronteras Abiertas en el ámbito institucional se ve reflejado en la creación de redes a nivel local y translocal, como por ejemplo, la creación de redes entre las autoridades locales de Ecuador y Perú y la Región Piamonte; estas redes no solamente ofrecen un espacio de diálogo e intercambio formal entre gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales, sino que también contribuyen al

fortalecimiento institucional de los gobiernos intermedios y de las municipalidades. El fortalecimiento institucional, a su vez, puede generar un mejoramiento de las perspectivas de desarrollo local de las áreas que participan en el proyecto.

Además, en las perspectivas futuras del proyecto, se apuntará a involucrar a nuevos actores del sector privado y de la sociedad civil.

Los procesos y proyectos activados durante la primera fase de intervención de Fronteras Abiertas, además de los nuevos acuerdos firmados entre el gobierno de Ecuador y de Perú, con la atención específica que estos le dedican al tema de la integración transfronteriza, permiten ser más que optimistas por lo que respecta al futuro de la intervención de Fronteras Abiertas en el área. El proyecto pretende seguir desempeñando un papel de apoyo al diálogo institucional subestatal en el marco de las relaciones intergubernamentales y seguir consolidándose como plataforma de proyectos para un desarrollo armónico y equilibrado del territorio de frontera.

Tanto las instituciones gubernamentales del Ecuador como las del Perú están pensando en crear a lo largo del 2010 ocasiones de estudio y reflexión estratégica sobre integración transfronteriza, tanto a través de sus centros de análisis político como por medio de debates que interesen y comprometan a interlocutores y expertos de Europa y América Latina. El Proyecto Fronteras Abiertas pondrá a su disposición sus limitados recursos y su experiencia, para que el proceso innovador pueda tener el mayor éxito posible.

Finalmente, también creemos que resultará de interés a corto plazo poner en comunicación la experiencia de las ciudades gemelas que Fronteras Abiertas está realizando en la región transfronteriza entre Paraguay, Brasil y Argentina con la frontera ecuatoriano-peruana, donde hay espacios binacionales similares a los de la cuenca del Paraná.

## **6. Cooperación Transfronteriza en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú**

*Silvia Marteles Moreno*<sup>93</sup>

### **6.1 Re-escribir el territorio a partir de una cultura común**

La Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú, entendida como un espacio territorial trinacional contiguo, tiene un legado de disputas, separaciones y anexiones entre los tres países, pero a su vez, tiene a nivel territorial, una historia de cooperación y de intercambios formales e informales y una cultura ancestral común ligada a la presencia autóctona del pueblo indígena Aymara, distribuido en las zonas de frontera de los tres países, con un fuerte y reconocible perfil cultural.

Es precisamente en esta Triple frontera de Bolivia-Chile-Perú donde se sembró la semilla de lo que más tarde se llegaría a traducir en el Proyecto Fronteras Abiertas. En el último tercio de 2006 el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale), en el marco de sus vínculos con la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile, se acercó a este territorio fronterizo, iniciando las primeras relaciones con algunos actores subnacionales de los tres países, en particular con la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras. El carácter pionero de una plataforma política transfronteriza de carácter local activa y consolidada desde el 2001 en el territorio como la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, fue considerado sin lugar a dudas, como un factor clave para decidir poner en marcha las actividades del proyecto en esta área de frontera. La Alianza Estratégica es una de las primeras asociaciones “de segundo piso”, conformada por asociaciones de municipios de diversos países, que han hecho uso de la frontera como recurso político y han elaborado un discurso étnico sobre el territorio transfronterizo que les permite relacionarse con instancias de la cooperación internacional y poder, de esta forma, acceder a financiamiento. Como dice Rouvière “la consolidación de este espacio de diálogo subregional, promueve el desarrollo económico del espacio transfronterizo y permite la inserción de éste en el mercado global por medio de la cooperación política” (Rouvière, 2007).

Después de realizar un estudio de factibilidad, en el que se evaluaron posibilidades y potenciales de cooperación transfronteriza territorial<sup>94</sup> entre actores locales, regionales y nacionales de estos tres países, el Proyecto Fronteras Abiertas empezó a ejecutarse en julio de 2007.

### **6.2 Características generales de la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú**

#### *El territorio*

El área geográfica en la que empezó a operar el Proyecto Fronteras Abiertas y en la cual ha focalizado la mayor parte de sus esfuerzos está particularmente ligada a un hito espacial: el Tripartito, que corresponde a ese punto geográfico, donde se juntan los tres países a 5.000 metros de altura, en el se celebra cada domingo una feria agrícola y

---

<sup>93</sup> Nuestros agradecimientos a Sergio González Miranda, por abrirnos las puertas y miradas a la Triple Frontera

<sup>94</sup> Primeros contactos con SUBDERE, Gobierno Regional de Tarapacá y Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras en Arica en septiembre de 2006.

ganadera. Esta zona incluye a tres departamentos occidentales de Bolivia (La Paz, Oruro y Potosí), dos regiones del norte de Chile <sup>95</sup> (Tarapacá y Arica Parinacota) y un departamento del sur de Perú (Tacna). Desde enero de 2009, debido a un bagaje cultural e intereses comunes, así como a la naturaleza dinámica de las relaciones entre actores y procesos de cooperación transfronteriza, algunos municipios peruanos (departamento de Puno) y bolivianos (departamento de La Paz) de la ribera del Lago Titicaca se han sumado a algunas actividades del Proyecto Fronteras Abiertas en el territorio de la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú.

País	Territorio	Superficie en Km <sup>2</sup>	Población
Bolivia <sup>96</sup>	Departamento de La Paz	133.985	2.630.381
	Departamento de Oruro	53.558	433.481
	Departamento de Potosí	118.218	768.203
<i>Total Bolivia</i>		<i>305.761</i>	<i>3.832.605</i>
Chile <sup>97</sup>	Región de Arica y Parinacota	16.898,6	189.644
	Región de Tarapacá	42.225,8	286.105
<i>Total Chile</i>		<i>59.124,4</i>	<i>475.749</i>
Perú <sup>98</sup>	Región de Puno	71.999	1.268.441
	Región de Tacna	16.062,6	288.781
<i>Total Perú</i>		<i>88.061,6</i>	<i>1.557.222</i>
<b>TOTAL AREA</b>		<b>452.947</b>	<b>5.865.576</b>

**Tab. 6.1:** Triple Frontera: datos territoriales. Fuente: ver notas.

La superficie ocupada por los territorios que configuran el área fronteriza es muy amplia y variada. En la zona rural alto-andina, nos encontramos con extensiones muy amplias con una densidad poblacional relativamente baja, con características ambientales difíciles y una escasa presencia de centros urbanos. Por otro lado, las capitales administrativas regionales de Tacna y Arica son ciudades medias con clima temperado, fundamentalmente abocadas al sector terciario. En cambio, La Paz, con clima continental, es una población de casi 1.500.000 de habitantes si se le suma la población

<sup>95</sup> La nueva región de Arica Parinacota, cuya capital es Arica, fue creada en enero de 2008, después de la escisión en dos de la antigua primera región de Chile (Tarapacá).

<sup>96</sup> [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo) - Bolivia: población total proyectada, por área y sexo, según departamento, 2005 y 2010

<sup>97</sup> División político administrativa de Chile - <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyname-2400.html>

<sup>98</sup> Censos de Población y Vivienda 2007 - <http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>; [www.regionpuno.gob.pe](http://www.regionpuno.gob.pe); [www.regiontacna.gob.pe](http://www.regiontacna.gob.pe)

de la vecina ciudad de El Alto. Cabe destacar, por tanto, que el área fronteriza que cubre el Proyecto Fronteras Abiertas es para Chile y Perú una zona periférica y sumamente alejada de sus capitales y centros neurálgicos comerciales y políticos. Sobre todo ese es el caso de la región peruana de Tacna. La situación de la región de Puno es algo diferente, debido a la complejidad de algunas temáticas ligadas a reivindicaciones territoriales del mundo indígena, que hacen que a nivel político haya mucho interés en torno a los procesos de cooperación e integración transfronteriza en la zona. En cambio, para Bolivia la zona que cubre el programa es considerada como estratégica, ya que en ella se encuentra su capital comercial y sede de gobierno<sup>99</sup>, hay mayor densidad poblacional y homogeneidad étnica (Aymara), además de poseer los principales recursos turísticos del país.

A pesar de que la población total del área fronteriza supera los 5.000.000 de habitantes, observamos que existe una asimetría demográfica importante entre los tres países.

### *Una historia de desencuentros*

Para entender la complejidad de muchos de los procesos en curso en la Triple frontera de Bolivia-Chile- Perú, vale la pena revisar brevemente algunos hitos históricos que han marcado una serie de desencuentros entre estos tres países que se remontan a la Guerra del Pacífico (1879-1884). Actualmente, todavía se buscan, sin encontrar un éxito rotundo, soluciones políticas a dos conflictos fundamentales que están altamente relacionados: el primero de ellos, es la demanda marítima de Bolivia, enmarcada dentro de las negociaciones entre Bolivia y Chile y el segundo, está ligado a la controversia del límite marítimo entre Chile y Perú (Orias, 2007). De hecho, según Rouvière (2007), “los acontecimientos bélicos de finales del siglo XIX pueden ser considerados como un evento fundador de las tres naciones” y esto ha influido directamente en que después de una “determinación conflictiva de las fronteras, haya habido una persistente percepción del Otro como enemigo, alimentada por la chilenización (...) de los espacios conquistados y dejando abierto el trauma boliviano por la pérdida del acceso al Océano Pacífico”.

Por tanto, el conflicto internacional en esta zona es precisamente de carácter fronterizo, lo cual tiene consecuencias adicionales explícitas en el territorio: a pesar de que existen un diálogo político y acuerdos bilaterales entre los países en temas comerciales, las cancillerías de los tres países tienen posiciones de divergencia explícitas que impiden avanzar en un verdadero proceso de integración entre los tres países. Sergio González utiliza la metáfora de la llave y el candado para describir la responsabilidad que tienen Chile y Perú de cara a una posible solución del conflicto fronterizo, especialmente desde el punto de vista de los intereses de Bolivia, en su aspiración de contar con una salida al mar. La reciente denuncia por parte de Perú a Chile ante el Tribunal de la Haya respecto al contencioso de cómo entender el sistema de líneas de base del litoral, entorpece y ralentiza un posible avance en las negociaciones entre Chile y Bolivia, y una posible salida al mar por la región de Arica Parinacota, ya que según el Art. 1 del Tratado de Paz y Amistad de 1929 “tanto Chile como Perú no pueden, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de estos territorios”.

---

<sup>99</sup> Recordemos que la nueva Constitución de enero 2009 proclama a Sucre como única capital del país, quitándole a La Paz el nivel de “capital administrativa”. Sin embargo La Paz sigue siendo sede del gobierno.

Una de las posibles razones por las que no hay una verdadera política internacional de integración entre estos tres países, es el hecho de que los gobiernos centrales, sobre todo de Chile y Perú, consideren los espacios territoriales de la Triple Frontera como periféricos. Pero está claro que existen esfuerzos diplomáticos y paradiplomáticos para la integración territorial. En particular cabe señalar que la “mirada a la triple-frontera como espacio de integración ha venido principalmente desde Bolivia” (González, 2007). Un buen ejemplo de esto es la reciente firma<sup>100</sup> entre los viceministros de Asuntos Exteriores de un acuerdo entre Bolivia y Chile, sobre el uso de las aguas del río fronterizo Silala, además de acordar la próxima habilitación del puerto de Iquique para el libre flujo del comercio de Bolivia. Sin lugar a dudas, estos hitos no resuelven el tema de fondo de la mediterraneidad de Bolivia, pero demuestran el avance de acuerdos y del proceso de integración.

### *Características socio culturales*

Según Carlo Tullio-Altan, las características socioculturales de un territorio son la expresión de los sentimientos y valores de su formación identitaria, en un momento y lugar específico. Dicha singularidad comunitaria o *Ethnos*, a juicio del autor, se constituiría en cinco dispositivos discursivos: El primero, el *Epos* o memoria histórica, se produce y transmite en forma de relato histórico en clave positiva para proteger el sentido de pertenencia de cada uno de los miembros del grupo, representando el pasado como un valor más que como un hecho. El segundo elemento, es el *Logos* o la unidad lingüística que permite los flujos discursivos al interior del clan. El tercero, es el *Topos* o lugar que unifica y genera sentimiento de hermandad y que exige ser defendido. El cuarto elemento es el *Genos* o la constelación de relaciones familiares y linajes que se dan al interior de la comunidad. Y finalmente, el quinto es el *Ethos*, que es la expresión de la suma de reglas, normas, deberes y derechos que reglamentan cada una de las prácticas cotidianas que se suceden en el interior del territorio, sean formales o informales (Tullio-Altan, 1995).

En el caso de la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú se observa que cada uno de estos cinco dispositivos se modifica continuamente, debido a los flujos migratorios, los intercambios comerciales, las redes familiares transculturales, las fiestas religiosas transfronterizas y los relatos históricos comunes y antagónicos que formalmente cada país transmite a sus ciudadanos. Todo ello genera que a nivel territorial se entrelacen, por un lado, los discursos que apelan al *Ethnos* político-administrativo de cada uno de los países, pero por otro también al *Ethnos* del territorio trifronterizo. De esta manera, emerge y se consolida una cultura propia, ligada a la identidad Aymara, que va más allá de las características culturales de cada uno de los países que configuran el territorio (González, 2005).

El *Logos* territorial en la Triple Frontera mantiene una autonomía con respecto al idioma oficial que los tres países mantienen. En toda esta zona se mantiene vivo el uso de dos lenguas, el castellano, heredado de la época colonial española y que es el idioma oficial de Bolivia, Chile y Perú, y el Aymará, que es la lengua que ancestralmente se hablaba en la meseta andina del Lago Titicaca desde tiempos precolombinos. Esto presupone que la Triple Frontera comparte un basamento cultural desde tiempos previos a la colonización, que prevalece hasta el día de hoy. Se estima que actualmente en Bolivia hay 1.600.000 personas que son Aymará-hablantes, la mayoría concentrados en

---

<sup>100</sup> 2 julio 2009. El País. [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

la ribera sur del lago Titicaca (departamento de La Paz) y en el departamento de Oruro. Entre 300.000 y 500.000 peruanos utilizan la lengua en las regiones de Puno, Tacna, Moquegua y Arequipa. En Chile hay 48.000 aymaras en las áreas de Arica, Iquique y Antofagasta, mientras que un grupo menor se halla en las provincias argentinas de Salta y Jujuy<sup>101</sup>.

En el caso del Epos, o memoria histórica que cada comunidad produce y transmite a sus miembros, se da cierto antagonismo entre los discursos elaborados por los tres países debido a los conflictos limítrofes que han tenido entre ellos durante los últimos doscientos años. Conflictos fronterizos que históricamente han afectado las distintas soberanías que configuran esta región natural supranacional y que han impactado ideológicamente en las comunidades de la Triple Frontera. Estos procesos se han materializado tanto en el discurso o acciones nacionalistas de determinados grupos, como en los dispositivos de reproducción cultural (Althusser, 2003), como es el caso de la formación escolar que reciben los jóvenes de cada uno de estos tres países, en donde la narración de los procesos históricos, incluidos los conflictos territoriales, son introyectados con cierta carga simbólica que refuerza el *Epos* nacional de cada país, y con ello la distinción amigo – enemigo (Schmitt, 1989).

#### *Características económicas generales y de la Triple Frontera de Bolivia, Chile y Perú*

A nivel macroeconómico, los índices generales de los países que conforman la Triple Frontera de Bolivia, Chile y Perú, presentan indicadores positivos, a nivel de crecimiento de sus respectivos PIB (Producto Interior Bruto). Es así como desde el año 2001 el PIB de Bolivia ha venido aumentando de 20,9 miles de millones de US\$ para alcanzar en el año 2008 39,75 miles de millones de US\$, sin decrecer un solo año. En el caso de Chile, el crecimiento sostenido de su PIB comenzó un poco más tarde, el año 2003, con 151 miles de millones de US\$ para llegar el año 2008 a 232,8 miles de millones de US\$. Muy parecida a Bolivia es la situación de Perú, que desde al año 2000 viene aumentando su PIB, desde 116 miles de millones de US\$, para llegar a 219,6 miles de millones de US\$ el año 2008<sup>102</sup>.

Con respecto a la tasa de desempleo, los datos también son alentadores. Bolivia viene reduciendo su índice de desempleo desde el año 2004, desde un 11,7% para llegar a un 7,5% el 2008. En el caso chileno este descenso comenzó el año 2002, cuando el país tenía un 10,1% de fuerza laboral sin empleo, para llegar a un 7% el año 2008. Para el territorio peruano, la caída de su desempleo comenzó al igual que para Bolivia, el año 2004, cuando el país alcanzaba un 9,7% de desempleo, reduciendo este porcentaje a un 6,9% el año 2008.

En el caso de la inflación (precio al consumidor), la situación de los tres países no es tan homogénea como en las dos variables analizadas anteriormente. La economía boliviana, que desde el 2000 al año 2004 logró mantener la tasa de inflación controlada en torno al 2 y el 3%, comenzó a sentir el aumento de esta variable desde el año 2005, cuando la inflación se alzó en torno al 4,9% para llegar a un 8,7% el 2008. En el caso de Chile la inflación se ha mantenido controlada en torno al 2 y el 3% hasta el año 2008, cuando

---

101 Fuente: Glosario de lenguas indígenas sudamericanas, Edgardo Civalero, Universidad Nacional de Córdoba, 2007.

102 Datos extraídos de: [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com)

aumentó significativamente a un 4,4%. En Perú, la inflación durante los últimos años se ha mantenido estable entre el 1 y el 2%, llegando incluso a niveles del 0,2% durante el año 2003 para elevarse a un 3,8% el año 2005, y desde ahí comenzar un descenso que se traduce en un 1,8% el año 2008.

Por último, con respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>103</sup>, se constatan diferencias entre los tres países analizados. Durante el año 2007, Chile se ubica en la posición 44 (0,878) y Perú en el lugar 78 (0,806), ambas posiciones son consideradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como altas. En cambio Bolivia se sitúa en la posición 113 (0,729), que según la misma clasificación la convierte en un país con desarrollo humano medio, aunque se sitúa más cerca de los países con desarrollo humano bajo.

Si nos ubicamos en el territorio de la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú, observamos que los índices macroeconómicos de los países no reflejan la realidad económica de los territorios fronterizos, los cuales se encuentran bastante alejados de los centros económicos nacionales y poseen índices de desarrollo humano inferiores respecto a la media de sus respectivos países.

Los departamentos y regiones que configuran la Triple Frontera, tienen una serie de vocaciones productivas específicas que caracterizan una variopinta área de frontera, en la que si trazamos una línea recta, en menos de 100 km pasamos de un paisaje urbano situado a nivel del mar, a un paisaje andino rural a 5.000 metros de altura.

En el territorio fronterizo boliviano, la actividad económica del departamento de Oruro se basa prevalentemente en la cría de camélidos andinos (llamas y alpacas) y la agricultura (particularmente el cultivo de quínoa y cebada). Las principales actividades productivas del departamento de Potosí son la producción de derivados de la cría de camélidos (lana, carne), la extracción de plata y el turismo. En cambio, la economía del departamento de La Paz se basa, sobre todo, en la carpintería y la industria, aunque en la zona norte del departamento de La Paz, en la ribera del Lago Titicaca, el sector turismo es también una fuente relevante de ingresos para el territorio.

La principal fuente económica de las regiones fronterizas chilenas de Tarapacá y Arica Parinacota (antiguas provincias de la Primera Región de Chile hasta 2007) es la minería: extracción de cobre, cloruro de sodio y azufre. La pesca es una de las actividades productivas relevantes, además del turismo y el comercio ligado a la Zona Franca de Iquique.

En Perú, observamos que la región de Tacna basa su economía en la industria primaria: olivos, maíz, papas y trigo, además de la cría de ganado ovino. Además, juega un papel importante la industria extractiva, especialmente la minería de cobre, elemento presente en todo el territorio. La economía de la región de Puno está basada en la agricultura, particularmente, el cultivo de quínoa, papas, cebada y trigo, y la cría de camélidos andinos. También ocupa un lugar importante la industria de extracción: especialmente de oro y plata.

### *Flujos y ejes de integración económica*

Las características socio-económicas de los territorios del área de frontera de Bolivia-Chile-Perú que cubre el Proyecto Fronteras Abiertas son variadas y dependen,

---

<sup>103</sup> Datos extraídos de: [www.undp.org/spanish/](http://www.undp.org/spanish/)

principalmente, del flujo de relaciones de integración económicas en el que se hallan insertos:

En el territorio trifronterizo alto-andino, zonas rurales de los tres países por encima de los 2.500 metros de altura, las principales actividades económicas son la producción de alimentos agrícolas y la ganadería camélida. Se cultivan sobre todo tubérculos como la quínoa y la patata, así como legumbres, verduras y forraje para los animales. Las duras condiciones climáticas del territorio, que alternan períodos de inundaciones, sequías y heladas, sumadas al uso limitado de semillas, fertilizantes y maquinaria, hacen que la producción sea prácticamente de subsistencia. Las dificultades de los municipios de la Triple Frontera son muy similares en lo que se refiere a las necesidades primarias insatisfechas y a la ausencia de incentivos de producción, pero se observa que las condiciones de pobreza de los municipios de los tres países que participan del Proyecto Fronteras Abiertas oscilan desde un 97% en el área boliviana del Lago Titicaca (Municipio de Puerto Carabuco) hasta un 35% en la Comuna de Camiña (Chile). La pobreza rural, provoca que muchos jóvenes migren hacia las grandes ciudades y al exterior, abandonando sus comunidades alto-andinas de origen, que a su vez tienden a descomponerse y a perder su identidad cultural ancestral. Las necesidades comunes y las dinámicas socio económicas de las comunidades Aymaras de la Triple Frontera han dado un sentido al territorio y la consecuencia directa ha sido el aumento de las relaciones transfronterizas a nivel local y supralocal al organizarse los municipios en redes internacionales de carácter étnico: Ferias Comerciales, Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, etc. (González, 2007).

A nivel del mar, a una distancia aproximada de 50 Km y separadas por un paso fronterizo, se encuentran las ciudades de Arica y Tacna, conocidas históricamente como “las cautivas” y configuran la Línea de la Concordia. Estos núcleos urbanos comparten, actualmente, un elevado flujo cotidiano de bienes, servicios y personas, que ha aumentado paulatinamente en los últimos años. En 2001, según la Policía de Investigaciones de Chile 2.374.285 personas cruzaban anualmente el Paso de Chacalluta, en 2008 en cambio, la cifra era de 4.006.579<sup>104</sup>. Estas cifras, reflejan únicamente el número de personas que cruzan la frontera: muchas personas cruzan casi diariamente la frontera para comprar o vender productos en Perú y/o Chile, otras personas han migrado, sobre todo de Perú a Chile, de forma más permanente. Pero no existen datos exhaustivos sobre las migraciones, ya que la Ley de Extranjería de Chile, principal país receptor, fue promulgada en 1975 y está basada fundamentalmente en el concepto de seguridad nacional. La Ley de Extranjería de Chile sólo permite la libre entrada de extranjeros en calidad de turistas, lo cual indica que hasta la fecha, a pesar de algunas modificaciones hechas a esta ley<sup>105</sup>, no existe en Chile una política migratoria sólida, que incluya aspectos sociales y humanitarios (Aranda, Morande, 2007).

El Corredor Bioceánico Santos-Iquique<sup>106</sup> es también uno de los flujos socio-económicos en los cuales se hallan insertos los territorios de Bolivia y Chile, proponiéndose para convertirse en una plataforma de servicios que pueda unificar el comercio de la ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur)<sup>107</sup>.

---

104 Estadísticas de la Policía de Investigaciones de Chile, Paso de Chacalluta.

105 Decreto de Ley 1.94, Ley de Extranjería

106 Mantiene el nombre porque Iquique era la única capital regional hasta 2007.

107 En detalle en el punto 2: Marco general de integración y de cooperación transfronteriza

### **6.3 Marco general de la Gobernanza en la Triple frontera Bolivia-Chile-Perú**

#### *Descentralización en los países de la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú*

A partir de los años 90, la descentralización aparece como tema clave en la mayoría de países Latinoamericanos debido, principalmente, a las reformas económicas del período y a la finalización de muchas de las dictaduras que habían marcado al sub continente en las décadas anteriores. Los procesos de descentralización pretenden aumentar la gobernabilidad de los países, así como la competitividad regional y para ello, es fundamental que los niveles intermedios tengan autoridades fuertes y competentes. Además, estos factores mejoran notablemente si existen buenas capacidades de gestión a nivel local y formas efectivas de asociatividad municipal. El principal cuello de botella en los procesos de descentralización de la mayoría de países de la Región Andina ha sido, precisamente, la fragilidad institucional de los gobiernos administrativos intermedios (regiones, departamentos, estados o provincias) y de los gobiernos locales.

Estas limitaciones repercuten directamente en la habilidad que tendrán los actores subnacionales para llevar adelante procesos de cooperación transfronteriza entre territorios. La base fundamental de la cooperación transfronteriza, tomando como referencia el modelo europeo de integración, requiere que el proceso de descentralización esté bastante avanzado y que las autoridades subnacionales tengan las competencias necesarias para hacerse cargo de dicho proceso. Por tanto, más allá de la voluntad de cooperación e integración entre territorios, los procesos institucionales internos de cada uno de los países deberían estar lo suficientemente consolidados y no ser demasiado asimétricos.

A continuación, se presenta una breve descripción del contexto general de la descentralización en Bolivia, Chile y Perú, que permitirá dilucidar más adelante, la complejidad de los procesos de cooperación transfronteriza e integración en la Triple Frontera y las dificultades con las que se ha encontrado el Proyecto Fronteras Abiertas:

#### *La descentralización en Bolivia<sup>108</sup>*

El proceso de descentralización en Bolivia se inicia en 1994 y es considerado como un caso relativamente exitoso respecto a otros países de América Latina, ya que a pesar de haber estado marcado por diferentes corrientes e ideas, incluso de carácter contrapuesto, en realidad el proceso nunca se ha llegado a detener.

Los diferentes proyectos de descentralización coinciden, precisamente, con diferentes espacios geográficos: por un lado discurren los procesos de la zona andina occidental, con una orientación municipalista (departamentos de La Paz, Oruro y Potosí) y que cuenta con el respaldo de los pueblos originarios y por otro los que reflejan una tendencia autonomista regional por parte de la próspera región oriental (departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), más afín a las demandas regionales del MERCOSUR, del cual Bolivia forma parte.

Con la llegada de Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) a la Presidencia de la República en 2004 el debate oficial sobre los proyectos de descentralización se desplaza directamente al ámbito nacional y adopta un nítido carácter indigenista. De esta forma, el gobierno focaliza la mayoría de sus esfuerzos en el diseño de una nueva

---

<sup>108</sup> Mucha información ha sido extraída del artículo de Carrión Mena, 2009.

Constitución, que será aprobada por referéndum el 25 de enero de 2009. La nueva Constitución contempla un Estado plural, compuesto por diferentes naciones, con un marco institucional que se articula en cinco niveles: nacional, regional, provincial, municipal y territorios indígenas campesinos y originarios.

La Ley de Autonomías y Descentralización elaborada por el Gobierno boliviano será sometida a aprobación ante la Asamblea Legislativa Plurinacional en las próximas elecciones de diciembre de 2009. Sin lugar a dudas, las elecciones presidenciales y políticas de diciembre, así como las elecciones departamentales y municipales previstas para abril de 2010, jugarán un rol decisivo respecto a la línea general de los procesos en curso. Un importante desafío será verificar, en la práctica, la interrelación entre las articulaciones “históricas” del Estado boliviano (intermedias y locales) y las nuevas estructuras autonómicas, cuyos territorios no coinciden con los de las regiones y departamentos administrativos. La nueva Constitución atribuye a Bolivia un estatus de “Estado Plurinacional”, como modelo sin precedentes en la historia latinoamericana, en el que se prevé una nueva dialéctica entre las atribuciones de las prefecturas departamentales y municipios por un lado, y los derechos autónomos reconocidos a los pueblos originarios por el otro.

El área boliviana en la cual opera el Proyecto Fronteras Abiertas equivale, precisamente, a los departamentos en los que el MAS de Evo Morales tiene más fuerza. En estos tres departamentos, con mayoría de población Aymara, los municipios tienen un rol fundamental en el desarrollo del territorio y de hecho existen asociaciones de municipios consolidadas y muy bien articuladas, entre ellas: la Mancomunidad *Aymaras Sin Fronteras* (departamentos de Oruro y La Paz) y la Mancomunidad *Gran Tierra de los LÍpez* (departamento de Potosí), que además, desempeñan un papel activo en la cooperación transfronteriza con asociaciones municipales alto-andinas de Chile y Perú.

### *La descentralización en Chile*

El proceso de descentralización en Chile comienza discretamente a partir de los años 90, una vez finalizada la dictadura de Augusto Pinochet. Uno de los primeros pasos fue la reinstauración de las elecciones municipales en 1991 por parte del presidente elegido Patricio Alwyn. Pero Chile, todavía hoy, es un país altamente centralizado, en el cual el principal promotor de la descentralización sigue siendo el Estado central. La institución encargada de implementar dicho proceso es la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y los intendentes regionales, máximas autoridades en las regiones, siguen siendo designados por el Ministerio del Interior. Cada región posee un Consejo Regional cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, pero con un limitado rol decisional. Se puede concluir, por tanto, que nos encontramos ante un país con una elevada desconcentración administrativa, pero altamente centralizado.

Sin embargo en los últimos años se han venido observando algunos cambios que revelan el interés por avanzar en el proceso de descentralización, con medidas concretas como la redefinición político-administrativa regional llevada a cabo en octubre de 2007, fecha en la que se incorporaron a la vida institucional dos nuevas regiones: la región de Arica Parinacota (que se escinde de la antigua Primera Región de Tarapacá) y la región de Los Ríos (que se escinde de la antigua Décima Región de Los Lagos).

Este cambio político-administrativo, ha repercutido directamente en el trabajo que Fronteras Abiertas estaba realizando en la Triple Frontera, ya que el equipo se encuentra abruptamente, una vez el proyecto ya había empezado a ejecutarse, con el hecho de que

el área fronteriza de intervención se ha transformado en dos regiones independientes con nuevas figuras institucionales y competencias. La nueva Región de Arica Parinacota se vuelve, a su vez, en estandarte de los deseos de mejoramiento e innovación en el ámbito de la descentralización que se están viviendo en el país, y se convierte en “región piloto”, asumiendo algunas nuevas competencias descentralizadas de modo experimental.

Paralelamente, la Asociación de Municipios Rurales de la Primera Región, socio estratégico del Proyecto Fronteras Abiertas desde el inicio en el territorio altoandino chileno, también está sufriendo actualmente una crisis interna. La Asociación nació en 1992 en un contexto de transición política tras la dictadura de Pinochet y es considerada como la primera asociación de municipios dentro de Chile con un marcado carácter innovador y con un verdadero proyecto territorial, que más tarde la convertiría en impulsora de un discurso de integración transfronterizo del mundo Aymara, con otras asociaciones de municipios alto-andinas de Bolivia y Perú (Amilhat Szary, 2006). Después de meses de debate y transición, la Asociación decidió permanecer unida cambiando su nombre por *Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá y Arica Parinacota*, pero la tarea de mantenerse unidos se vuelve cada vez más difícil. Por un lado, debido a la nueva división político-administrativa que relocaliza a los municipios en dos regiones diferentes y por otro, porque las elecciones municipales que tuvieron lugar en 2008 rediseñaron en la zona una nueva constelación de liderazgos a nivel local.

### *La descentralización en Perú*

El proceso de descentralización en Perú es probablemente el menos lineal de los tres países que conforman la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú. Durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990) se realizó una reforma del Estado en la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el extinto Instituto Nacional de Planificación (INP), que formulaba en qué dirección se pensaba el desarrollo de las futuras regiones del país. Pero con el autogolpe de Alberto Fujimori en abril de 1992, el proceso quedó desactivado durante 11 años. Además, durante el gobierno de Fujimori, el rol activo de los municipios quedó muy debilitado, ya que se mantenían prácticamente de programas asistenciales que proveía dicho gobierno. Con la llegada a la presidencia de Alejandro Toledo en 2002, se eligen por votación popular los 25 Gobiernos Regionales que tiene actualmente Perú, iniciándose nuevas reformas para avanzar en el proceso de descentralización: la existencia del Consejo Nacional de Descentralización así como medidas tales como la creación de los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), la aprobación de los Presupuestos Participativos, la creación de organismos de participación, o el mecanismo de regalías mineras llamado “el canon” que podría ayudar a los gobiernos locales a desarrollarse. Pero el problema de este último, es que solamente seis de las veinticinco regiones del país se están viendo beneficiadas, por contar con minas en su territorio. En conclusión puede decirse que el proceso de descentralización se ha ido consolidando en Perú, pero que la puesta en marcha sigue siendo parcial. Además, para ser efectivo este proceso debe encontrar formas que incorporen y tengan en cuenta la diversidad étnica del país, ya que se trata de un tema altamente sensible que ha generado algunos conflictos en las regiones fronterizas en los últimos años.

A nivel local, el municipalismo en Perú sigue siendo muy frágil, todavía como legado de la dictadura de Fujimori. Existen diferentes iniciativas como REMURPE (Red de Municipalidades Rurales del Perú), que se propone a sí misma como “portavoz de los

municipios, promotor de un nuevo municipalismo e interlocutor legitimado para la democratización y descentralización del Perú”<sup>109</sup> y que dispone de representaciones en veinte regiones del Perú, pero precisamente no cubre a la región de Tacna, territorio peruano en el que opera principalmente el Proyecto Fronteras Abiertas. El proyecto ha trabajado hasta la fecha con AMRAT (Asociación de Municipalidades Rurales Andinas de Tacna), la cual a su vez, es uno de los socios de la asociación trifronteriza Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras.

### *Marco general de integración en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú*

Actualmente, en América Latina existe un contexto general de carácter integracionista que ha favorecido el crecimiento económico de la región. De hecho ha aumentado la atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa y el comercio intrarregional se ha vuelto mucho más dinámico (Rhi-Sausi, 2008). En el continente latinoamericano existen, desde hace varias décadas, diversos esfuerzos e iniciativas de carácter subregional abocadas a la integración económica, energética, infraestructural, etc.

Gerardo Caetano (2009), hace un interesante balance aunque poco optimista sobre la complejidad y contradicción de los procesos de integración en América Latina. Según el autor, siguen teniendo prioridad los intereses de los Estados nacionales, lo cual genera múltiples recelos e impide muchas veces avanzar de forma convergente en estrategias comunes de política exterior. Además, existe una fragmentación de estructuras, instituciones y procesos, generalmente poco eficaces o que incluso han fracasado, que hacen muy difícil que se traduzca en una verdadera integración regional<sup>110</sup>.

De hecho, la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú es un caso particular, porque nos encontramos con tres países, que como Tríada, no forman parte de ningún proceso de integración común, excepto en su calidad de observadores de MERCOSUR, por ello presentan un proceso de acercamiento regional distinto al de otros países de América Latina. Todavía más complejo por el hecho de que a nivel de cancillerías, todavía no se han resuelto muchos de los conflictos de territorialidad y límites fronterizos ligados a un proceso histórico no resuelto, pero donde igualmente hoy se está dando un interesante proceso de integración, construido *desde abajo* y donde el componente étnico común Aymara se ha convertido en el integrador natural del territorio alto-andino. Por tanto, se observa una articulación supranacional y subnacional de espacios regionales, que muestran cómo los procesos tienden y oscilan al mismo tiempo entre la dimensión local y la global.

De todas formas, vale la pena hacer un repaso general de las principales iniciativas de integración ideadas “desde arriba”, de **carácter supranacional**, de las que participan al menos dos de los tres países (Bolivia participa en todas) para entender las dificultades que tienen Bolivia, Chile y Perú a la hora de abordar sus agendas de integración. Cabe resaltar que un importante límite para la integración del territorio fronterizo es que no existe ningún marco de integración subregional que cubra y promueva las relaciones entre Chile y Perú.

---

<sup>109</sup> [www.remurpe.pe](http://www.remurpe.pe)

<sup>110</sup> La CAN, SICA, MERCOSUR, UNASUR, ALCA, ALBA, etc.

### *Integración subregional entre Bolivia y Chile:*

Bolivia y Chile forman parte de ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) desde la década de los noventa, período en el que se empiezan a consolidar diferentes iniciativas de coordinación entre el sector público y el sector privado para desarrollar y fortalecer la cooperación mutua a nivel regional. ZICOSUR incluye a algunas regiones fronterizas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay, y es uno de los principales procesos de integración de regiones periféricas de países de América del Sur. En este proceso, los niveles subnacionales tienen un papel clave a la hora de coordinar posiciones conjuntas que después serán canalizadas a los niveles nacionales y/o regionales. A nivel macro, estos esfuerzos se focalizan en promover la inserción de la subregión en el contexto económico internacional a través de: la articulación de iniciativas productivas, de transporte y de distribución a lo largo de los Corredores Bioceánicos (diversificación e intercambios comerciales); de la creación y mejoramiento de las infraestructuras y servicios (conexiones viales y ferroviarias, hidrovías, puertos marítimos, pasos de frontera) y de la integración energética (inversiones en complejos energéticos y gasíferos). A nivel territorial y particularmente en las áreas de frontera, los gobiernos subnacionales que integran ZICOSUR abocan sus esfuerzos en promover la integración social y cultural para conseguir el desarrollo económico y social de las regiones y territorios implicados, a través de la cooperación transnacional o transfronteriza particularmente en temas de gestión ambiental, turismo y cultura<sup>111</sup>.

Paralelamente, Bolivia y Chile, desde sus gobiernos centrales, participan desde el año 2000 en la plataforma IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), como integrantes del denominado Eje de Capricornio, que incluye una franja de territorios de Brasil, Argentina, Bolivia y Chile. Los principales ejes de trabajo de esta iniciativa son muy similares a los de ZICOSUR, pero hacen especial énfasis en el desarrollo de Ejes de Integración y Desarrollo (EID), entendidos como franjas territoriales que unen regiones de diferentes países<sup>112</sup>, que siguen una lógica de continuidad geográfica y de complementariedad económica, sobre las cuales se priorizan y coordinan una serie de proyectos de inversión de los países para consolidar una plataforma logística que permita la conectividad, el intercambio y desarrollo complementario. IIRSA también promueve procesos sectoriales de integración (transporte internacional, los pasos fronterizos, el financiamiento de los proyectos, el desarrollo energético, las comunicaciones y las PYMES).

### *Integración subregional entre Bolivia y Perú:*

Ambos países son miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), institución máxima para la cooperación política y económica de la región de los Andes que inició sus actividades en 1969 y cuyos países miembros actualmente son Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. Chile dejó de formar parte de la CAN en 1976 pero hoy es considerado un país asociado junto a Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. Venezuela se retiró en 2006 debido al Tratado de Libre Comercio firmado entre Colombia y los Estados Unidos.

---

<sup>111</sup> Consultar [www.zicosur.org](http://www.zicosur.org)

Tal y como se ha mencionado en el capítulo anterior, La CAN también ha hecho una apuesta estratégica por la integración y el desarrollo fronterizo, por ello crea las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la subregión andina. Una de las principales fragilidades de las ZIF es el financiamiento. Se han identificado y priorizado una gran cantidad de proyectos de inversión, pero no hay claridad sobre cuáles podrán ser las fuentes de financiación. Autores como Nilo Meza piensan que mientras los Estados nos estén dispuestos a invertir en las fronteras, difícilmente habrá integración. Además, es particularmente complicado que se den grandes inversiones en las zonas de frontera, mientras no haya garantías de un retorno seguro de las inversiones (Meza, 2008).

Por tanto, las actividades del Proyecto Fronteras Abiertas para la zona fronteriza entre Bolivia y Perú, sí se han insertado dentro de un proceso de integración más amplio y de un marco binacional bien definido por los gobiernos de Bolivia y Perú (Marteles, 2009), pero actualmente tienen posiciones diferentes, incluso antagónicas respecto a los intereses de la CAN, como por ejemplo, respecto a los tratados de libre comercio con la Unión Europea que Perú comparte y Bolivia no.

#### *Mecanismos de Gobernanza Transfronteriza en la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú*

Uno de los principales desafíos de los procesos de cooperación transfronteriza es que se dé una combinación armónica y racional entre las políticas horizontales (a nivel del territorio) y las políticas verticales (entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal). Este tipo de *gobernanza multinivel*, sienta las bases para poder dar un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial al de cooperación transfronteriza. De esta forma, los actores subnacionales y locales tienen un rol muy importante y es su responsabilidad empoderarse del proceso y tomar un rol activo a la hora de acercar la lógica *desde abajo* (*bottom-up*) de articulación territorial, con el enfoque *desde arriba* (*top-down*) más tradicional de las instancias centrales de los Estados.

En el caso de la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú, es importante entender que coexisten ambas lógicas (*desde arriba* y *desde abajo*), pero que a la hora de hablar de integración y de cooperación transfronteriza adoptan direcciones divergentes:

A nivel central, dado que no existe una instancia de integración supranacional que abarque a los tres países, observamos que los esfuerzos de integración y de cooperación en las fronteras quedan supeditados a subsistemas de integración más amplios: ZICOSUR para el caso de Bolivia y Chile, la CAN para el caso de Bolivia y Perú; y a las relaciones bilaterales, poco prolijas, entre estos tres países, pero especialmente con Chile.

Los principales acuerdos en el marco de las relaciones bilaterales de Chile con Bolivia y Perú en el ámbito de la cooperación transfronteriza, se registran principalmente en los Comités de Frontera. Se trata de una instancia permanente de intercambio, principalmente, en los ámbitos de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, desarrollo y cooperación en las áreas de frontera, educación y turismo entre las regiones fronterizas de Chile y las regiones fronterizas de sus países vecinos: Bolivia y Perú por separado, con un papel protagónico de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Estas instancias no tienen un carácter decisional, además tienen mucha dificultad en concretar una “bajada” hacia el territorio, pero se presentan como un mecanismo estable de voluntad de cooperación.

A nivel territorial, entendiendo que la cooperación transfronteriza se ha dado como resultado de procesos de intercambio desde los niveles locales y regionales, existe en la Triple Frontera una interesantísima experiencia asociativa de naturaleza transfronteriza que ya ha sido mencionada: *la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras*. Esta red, creada en 2001, está conformada por 25 Municipios fronterizos del oeste de Bolivia, 14 Distritos del sur del Perú y 9 Comunas del norte de Chile, los cuales forman parte de las siguientes asociaciones de municipios: la Mancomunidad Aymaras sin Fronteras de Municipios Rurales de Oruro y La Paz (Bolivia), la Mancomunidad de Municipios de la Gran Tierra de los Lípez (Potosí, Bolivia), la Asociación de Municipalidades Rurales de Tarapacá y Arica Parinacota (Chile) y la Asociación de Municipalidades Rurales Andinas de Tacna “AMRAT” (Perú).

La Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras se ha convertido en una plataforma política de carácter trifronterizo e innovador, que ha sido capaz de generar un discurso integrador ligado a un territorio con identidad Aymara, que reside e interacciona con regularidad en la zona alto-andina de Bolivia, Chile y Perú, más allá de los límites fronterizos de estos tres países. En los últimos tres años, la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras se ha consolidado notoriamente de forma que ha sido capaz de atraer y captar la atención de numerosos actores internacionales, convirtiéndose en destinataria de abundantes fondos de la cooperación internacional o bien como caso de estudio por su carácter innovador.

Nos encontramos, por tanto, que en esta Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú a nivel territorial y teniendo en cuenta a los actores subnacionales y locales, los procesos fronterizos siguen un curso diferente de los procesos nacionales y supranacionales. Por tanto, esta frontera es un claro ejemplo de cómo pueden darse dos niveles de cooperación transfronteriza (Gabbe, 2005) con velocidades y grados de formalidad prácticamente antagónicos: una de carácter nacional/regional (comisiones de gobierno, gobiernos regionales, Comités de Frontera) y otra de carácter regional/local (a través de proyectos y de la articulación política de la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras).

#### **6.4 Fronteras Abiertas en la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú**

##### *Actividades del Proyecto Fronteras Abiertas*

El objetivo estratégico principal del Proyecto Fronteras Abiertas consiste en fortalecer las relaciones y las capacidades de los actores subnacionales (intermedios y locales), activando procesos virtuosos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial de las áreas de frontera en América Latina.

Las primeras actividades del Proyecto Fronteras Abiertas se remontan indirectamente al estudio de factibilidad, realizado por el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) en el último tercio de 2006, de la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos subnacionales que conforman los corredores bioceánicos de América del Sur. Es, precisamente, en esta Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú donde se iniciaron las primeras relaciones con algunos actores nacionales, regionales y locales<sup>113</sup> de estos tres países, que más tarde se convertirían en socios estratégicos del Proyecto Fronteras Abiertas que empezó a ejecutarse en julio de 2007.

---

<sup>113</sup> Primeros contactos con SUBDERE, Gobierno Regional de Tarapacá y Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras en Arica en septiembre de 2006.

A continuación, se presentan las principales actividades llevadas a cabo por el Proyecto Fronteras Abiertas en la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú en los dos últimos años:

*La Articulación inter-institucional multinivel transfronteriza*

En marzo de 2008 el Proyecto Fronteras Abiertas, ejecutado por el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) y el IILA (Instituto Italo Latino Americano) realizó en Tacna (Perú) el seminario “Integración transfronteriza de la Triple Frontera Bolivia, Chile y Perú” en el que se identificaron, con la participación de actores locales, regionales y nacionales de los tres países, la “demanda” y los alineamientos estratégicos para la cooperación y desarrollo conjunto del área transfronteriza. A raíz de ese gran esfuerzo participativo, la apuesta temática e hilo conductor del trabajo de articulación interinstitucional para esta área de frontera ha sido el turismo sostenible, manteniéndolo muy ligado al respeto y puesta en valor de la cultura ancestral Aymara común a los tres países. El tema del turismo es lo suficientemente transversal y sinérgico como para acoger las visiones y misiones institucionales de los actores locales, regionales y nacionales de los tres países. El diálogo y trabajo mancomunado en torno a la temática del turismo sostenible pretende fortalecer el proceso de integración fronterizo, a través de la cooperación y de la gobernanza multinivel.

Por tanto, una de las principales contribuciones del Proyecto Fronteras Abiertas en la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú, ha sido crear y/o fortalecer los vínculos entre actores de diferentes niveles institucionales (locales, intermedios y nacionales), generando así un proceso de diálogo e intercambio, y en algunos casos, de trabajo institucional, para contribuir al fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación en el territorio de frontera. En la siguiente tabla, enunciamos la lista de los actores con los que el Proyecto Fronteras Abiertas ha interactuado hasta el momento:

<b>Actores Municipales</b>	<b>Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras</b>  <b>Bolivia</b> Mancomunidad Aymaras Sin Fronteras Mancomunidad de Gran Tierra de los Lipéz <b>Chile</b> Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá y Arica Parinacota <b>Perú</b> AMRAT (Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tarapacá)
	<b>Asociación de municipios Bolivianos y Peruanos del Lago Titicaca:</b> Puno, Acora, Platería, Chucuito, Copacabana, Laja, entre otros (enero, 2009)
<b>Actores Intermedios/Regionales</b>	<b>Bolivia</b> Prefecturas de Oruro, La Paz y Potosí <b>Chile</b> Gobiernos Regionales de Tarapacá y de Arica Parinacota <b>Perú</b> Gobierno Regional de Tacna

<b>Actores Nacionales</b>	<p><b>Bolivia</b> Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia Ministerio de Planificación Vice Ministerio de Turismo</p> <p><b>Chile</b> Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile: Dirección de Límites y Fronteras (Difrol) y Dirección de coordinación regional (Dicore). SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional). SERNATUR (Servicio Nacional de Turismo), CONAF (Corporación Nacional Forestal), CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena)</p> <p><b>Perú</b> Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo)</p>
<b>Universidades</b>	<p><b>Bolivia</b> Universidad Técnica de Oruro</p> <p><b>Chile</b> Universidad Arturo Prat (INTE) Universidad de Tarapacá (CFT)</p> <p><b>Perú</b> Universidad Privada de Tacna</p>
<b>Actores Interregionales</b>	<p>Banco Interamericano de Desarrollo (Bienes Públicos Regionales) Corporación Andina de Fomento (CAF) Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ZIF) Organización de Gobiernos Intermedios (OLAGI)</p>
<b>Actores de la cooperación internacional</b>	<p>Alemania, Bélgica, España, Italia, Canadá y Francia</p>
<b>Gobierno de Italia</b>	<p>Embajadas de Italia en Bolivia, Chile y Perú Unidad Técnica Local de la Cooperación Italiana para los países andinos (La Paz).</p>

Como la articulación transfronteriza entre actores forma parte de un proceso dinámico, Fronteras Abiertas ha sabido ajustarse, sobre la marcha, a las demandas que han emergido desde el territorio y como se trata de un proyecto sistémico, que entiende la cooperación transfronteriza y la integración como procesos dinámicos, ha sido capaz de ampliar su visión y adaptar su planificación de acuerdo a cómo el territorio se ve a sí mismo. De esta forma, en enero de 2009, el programa decide extender sus redes a la zona del Lago Titicaca. Y decide incluir también en la propuesta de proyecto estructurante del territorio ligado a la valorización de la cultura Aymara, a algunos municipios del departamento peruano de Puno y a algunos municipios bolivianos del departamento de La Paz ubicados en la ribera del Lago Titicaca.

*Creación de redes con autoridades subnacionales italianas*

El Proyecto Fronteras Abiertas ha invertido gran parte de su energía en facilitar la articulación de un complejo proceso de cooperación transfronteriza multinivel con la colaboración de las autoridades subnacionales italianas. La creación de estas redes de cooperación norte-sur, han permitido el intercambio del aprendizaje extraído por las autoridades subnacionales europeas, como protagonistas de diferentes procesos en los últimos años: del desarrollo e internacionalización de sus propios territorios, así como del proceso de integración europea a través de la cooperación transfronteriza. Las nuevas competencias y aprendizajes adquiridos les han convertido en socios estratégicos de los niveles subnacionales de Bolivia, Chile y Perú para el desarrollo del territorio fronterizo.

Los principales actores italianos que mantienen un rol activo con la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú, en una lógica de cooperación norte-sur, son la Región Toscana, la Provincia Autónoma de Bolzano, la Provincia de Frosinone y el OICS (Osservatorio Internazionale per la Cooperazione allo Sviluppo).

#### *Identificación y elaboración de proyectos.*

El objetivo de fortalecer los procesos de cooperación sur-sur y norte-sur, es que lleguen a traducirse en iniciativas y proyectos de cooperación transfronterizos concretos, cuya gestión sea independiente del programa. El programa pretende que gracias al diálogo e intercambio, se generen espacios de trabajo conjunto que operen como una “incubadora de proyectos”.

Uno de los primeros pasos en esta dirección, fue la asesoría técnica que el equipo de Fronteras Abiertas brindó en 2006 a la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, en la fase de elaboración del proyecto “*Recuperación, Fomento y Puesta en valor del patrimonio Cultural y Natural Aymará (Bolivia, Perú y Chile)*” que luego sería aprobado y financiado por la línea Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

En 2008, la línea de financiamiento URBAL III de la Comisión Europea aprueba, gracias al trabajo llevado a cabo por Fronteras Abiertas y con la participación activa de la provincia autónoma de Bolzano, el proyecto “*Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible. Fronteras Turísticas*” que ya se está ejecutando en territorios peruanos y bolivianos de la frontera, así como en el norte de Argentina, en el que también participan el Observatorio Inter-regional italiano sobre la Cooperación Descentralizada (OICS), la ong argentina ADESO y la Provincia italiana de Frosinone.

Entre finales de 2008 y principios de 2009, un técnico en turismo enviado por la Región Toscana, elaboró durante varias semanas de recorrido y trabajo participativo un estudio de factibilidad en el que se identificaron elementos adicionales para la elaboración de proyectos estructurantes que permitan fortalecer la integración territorial a través de la cooperación transfronteriza en el ámbito del desarrollo turístico, basándose en la experiencia acumulada por dicha región italiana que es conocida por ser una de las regiones que atrae más turistas del mundo.

#### *Fortalecimiento de capacidades a través de las visitas de estudio*

Cabe relevar que uno de los instrumentos ofrecidos por el Proyecto Fronteras Abiertas que ha tenido un mayor impacto positivo en el trabajo de fortalecimiento institucional

en esta área, fueron las visitas de estudio realizadas por algunos actores clave territoriales de la Triple Frontera en 2008, en las sedes de la Región Toscana y de la Provincia Autónoma de Bolzano. Durante las visitas de estudio se formó y cohesionó a un equipo de trabajo con técnicos de los diferentes niveles institucionales (municipales y regionales) de los tres países que ha dado continuidad a las actividades de cooperación en la Triple Frontera. Además, ello facilitó un enriquecedor intercambio técnico de experiencias entre los agentes del territorio trifronterizo y los socios italianos en el ámbito del desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, el desarrollo del turismo sostenible y la valorización de los patrimonios culturales. Los participantes de las visitas de estudio se han consolidado, a lo largo de los dos últimos años, como un “grupo promotor” multinivel de un microproceso transfronterizo en el territorio.

#### *Acción directa*

La Acción directa en este territorio durante el 2008 fue el cofinanciamiento por parte de Fronteras Abiertas, del proyecto “Fortalecimiento de la Red Ganadera de la región trifronteriza Bolivia-Chile-Perú”. La ejecución de este proyecto se realizó entre los meses de septiembre 2008 y enero 2009. En el marco de la misión de enero 2009, el equipo de Fronteras Abiertas se reunió con la ADL de Tarapacá, ejecutora del proyecto, la cual presentó los principales resultados alcanzados: 100 ganaderos de los tres países han sido capacitados en el manejo de subproductos del ganado camélido (coloración y diseño de productos) de forma satisfactoria. Este micro proyecto, considerado como una acción directa del programa, ha servido para consolidar la capacidad de articulación y de gestión del “grupo promotor” y dar continuidad a una agenda de trabajo transfronteriza, generando un microproceso, que ha llevado a que se replique la experiencia en otros territorios.

#### *Participación activa en el X Encuentro del “BRIT: Congreso de Regiones Fronterizas en Transición”*

El Proyecto Fronteras Abiertas participó, en calidad de actor institucional y académico, en mayo de 2009 en el X Encuentro del “BRIT: Congreso de Regiones Fronterizas en Transición”. Se trata de una red internacional de investigadores, docentes y becarios de todo el mundo que se dedican al estudio de las fronteras y que se reúnen cada dieciocho meses, aproximadamente, en una región fronteriza del planeta. Este año, ha sido la primera vez que esta red de estudiosos se ha reunido en América Latina, precisamente en la “Línea de la Concordia” (Arica-Tacna). El Proyecto Fronteras Abiertas ha copatrocinado el evento, además de coordinar varias mesas de trabajo. De esta forma, se ha reconocido por parte de la Universidad Arturo Prat de Iquique, el esfuerzo operativo e intelectual que ha desempeñado el proyecto en la Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú.

### **6.5 Lecciones Aprendidas y perspectivas futuras**

Desde la posición del Proyecto Fronteras Abiertas como “observador participante” en la promoción de la cooperación transfronteriza en esta área trifronteriza, consideramos que a pesar de que se registran algunos procesos dinámicos con resultados positivos, existen todavía contradicciones inter-estatales que obstaculizan un pleno proceso simétrico y equilibrado de cooperación transfronteriza entre Bolivia, Chile y Perú.

Los gobiernos locales de la Triple Frontera tienen debilidades similares a la de otros territorios de América Latina, en particular respecto a la ausencia de infraestructura, la escasa profesionalización de los funcionarios de los gobiernos locales, los sistemas administrativos y servicios municipales deficitarios: se trata de problemáticas comunes en estas áreas rurales alto-andinas, sobre todo en el lado boliviano, donde algunos municipios no tienen ni siquiera acceso a Internet. Todo ello dificulta de sobremanera una coordinación tranfronteriza efectiva. Este caso muestra con claridad que si bien los procesos de descentralización en América Latina se han ido consolidando en los últimos años, el proceso de descentralización político-administrativa sigue frecuentemente cursos sinuosos y ritmos diversos. De hecho, muchos gobiernos intermedios y locales todavía se encuentran desorientados, ya que su ejercicio institucional, sobre todo en términos de liderazgo, no está siempre definido y preparado para afrontar los nuevos desafíos como la gestión de los territorios fronterizos en un mundo globalizado.

Así por ejemplo, desde que inició el trabajo de Fronteras Abiertas en 2007, en esta frontera se han sucedido una serie de cambios políticos e institucionales: cambios de gobiernos nacionales, regionales y municipales, y redefiniciones político-administrativas, como la creación en Chile de una nueva Región de frontera, Arica Parinacota. A ello se debe agregar una nueva fase de tensión entre Chile y Perú en la disputa por la línea marítima. Tales cambios no han favorecido, y en algunos casos han frenado, iniciativas y procesos emergentes de cooperación en el territorio trifronterizo.

De esta experiencia emerge con claridad una primera conclusión: la principal debilidad de la cooperación tranfronteriza en la Triple Frontera, también en términos relativos respecto a otras áreas fronterizas de América Latina en las que opera Fronteras Abiertas, es que no existe un marco supranacional o un acuerdo trinacional de integración entre Chile, Bolivia y Perú. Nos encontramos con el caso particular de tres países donde el peso de sus disputas históricas sigue condicionando fuertemente el diálogo político para la integración. Así mismo, la evolución de los procesos de descentralización de los tres países no han logrado consolidarse y se desarrollan con diversas velocidades. En consecuencia, nos encontramos con que los gobiernos intermedios y locales de la Triple Frontera no cuentan con suficiente fuerza y autonomía para convertirse en motores de una cooperación tranfronteriza territorial eficaz.

En estas complejas condiciones de frontera y adaptándose a la demanda del territorio y a la madurez del proceso en curso, Fronteras Abiertas se focalizará en dos líneas de trabajo, cuyo objetivo es reforzar las capacidades institucionales a nivel local y contribuir a mejorar las condiciones para la cooperación tranfronteriza. Por un lado, se trata de apoyar a los actores locales del único proceso de cooperación tranfronteriza nacido enteramente *desde abajo*: las cinco asociaciones de municipios de Bolivia, Chile y Perú que configuran la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras. Por otro lado, contribuir al fortalecimiento del diálogo interinstitucional multinivel (local, intermedio y nacional), en el ámbito donde existe mayor acuerdo, el turismo sostenible, para promover y consolidar la cooperación tranfronteriza entre los tres países.

Se trata de líneas de trabajo y objetivos más modestos de los que se habían formulado inicialmente, pero dada la compleja y frágil situación de la gobernanza territorial de la Triple Frontera pueden ofrecer una contribución concreta y acotada. Se plantean acciones tranfronterizas de carácter relativamente micro con baja inversión, pero con significativo impacto en el territorio. Se apoyará a los actores locales de la Triple Frontera para seguir captando recursos de la cooperación internacional y fortalecer, a

través de estas micro-labores de coordinación transfronteriza, sus competencias en la gestión de proyectos conjuntos. Estamos convencidos de que el propio proceso de cooperación transfronteriza se irá enriqueciendo y consolidando paulatinamente, gracias a las experiencias de coordinación entre los actores de la zona trifronteriza en torno a iniciativas y proyectos concretos, promoviendo y anclando en el territorio competencias y a un grupo de agentes de cambio en favor de la integración.

Finalmente, cabe relevar que la sistematización de los aprendizajes extraídos del trabajo de Fronteras Abiertas en el territorio fronterizo de Bolivia, Chile y Perú, ha generado un conocimiento que espera que pueda llegar a enriquecer el debate político y académico sobre las perspectivas de cooperación transfronteriza e integración en América Latina.

## 7. Fronteras Abiertas: Lecciones aprendidas

Con este volumen se ha pretendido sintetizar el trabajo de dos años de actividades del Proyecto Fronteras Abiertas y aumentar el debate y conocimiento existente sobre la cooperación transfronteriza y la integración regional en América Latina. El volumen ha descrito el cuadro conceptual y metodológico de referencia del proyecto, reseñando sintéticamente las principales actividades realizadas, así como el papel de los socios que nos han acompañado en las cuatro áreas fronterizas de intervención. En este capítulo final se presentan las primeras conclusiones de este trabajo y las lecciones aprendidas en las varias áreas fronterizas latinoamericanas. Sobre esta base se trazan algunas hipótesis para el futuro del proyecto.

### *La relevancia de la cooperación transfronteriza en América Latina*

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido para América Latina en un desafío de gran relevancia. La Comisión Europea, en su reciente Comunicación dedicada a la Unión Europea y América Latina (Comisión de las Comunidades Europeas, agosto de 2009), atribuye una importancia central a este enfoque “desde abajo hacia arriba” para favorecer la integración regional y fortalecer la interconectividad. La recomendación de la Comisión se extiende a los programas operativos, cuando afirma que se debe “mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles”.

En la nueva orientación de la Comisión, el tradicional compromiso de la Unión Europea, y sus países miembros, de apoyar los procesos de integración regional en América Latina se declina con una mayor apertura hacia los actores no estatales: mundo económico privado, instituciones subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, a los cuales se les atribuye tácitamente un papel relevante en los procesos de integración e interconectividad y, por consiguiente, en las relaciones Unión Europea-América Latina.

En realidad, el enfoque *desde abajo* hacia los procesos de integración propuesto por la Comisión cuenta con muchos elementos que han emergido en el proceso endógeno de la integración latinoamericana en la última década. Baste pensar al mecanismo de funcionamiento de la integración física: acuerdos intergubernamentales de alto nivel y operatividad técnica a cargo de agencias públicas y actores no estatales, en particular mediante la promoción de alianzas público-privadas. Así mismo se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos subnacionales, regionales y locales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional.

En este contexto, la cooperación y la integración de las áreas fronterizas se proponen como extraordinarios laboratorios para la construcción de una agenda que profundice la integración latinoamericana. Su relevancia no deriva únicamente del interés creciente que manifiestan los gobiernos subnacionales en esta temática, sino también porque una serie de características intrínsecas de la cooperación transfronteriza ofrecen un importante valor agregado al desarrollo armónico y equilibrado de América Latina.

En particular la cooperación transfronteriza hace posible operativamente conciliar los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en la última década. Por un lado, el *criterio geo-económico* que ha servido de guía a la integración física del subcontinente. Por el otro, el *criterio geo-político* que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional. Ciertamente, no se trata de criterios incompatibles. Por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable y productivo. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en instrumentos operativos para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Cuando la construcción o la ampliación de un puente permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrecen mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. Por ejemplo, el compromiso de MERCOSUR por instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (la construcción o ampliación del puente). Por el contrario, cuando no existen mecanismos de concertación regional, los acuerdos dependen totalmente de las voluntades bi-nacionales, sin vínculos estructurales y a menudo caracterizados por una alta volatilidad.

Obviamente en América Latina están presentes ambos escenarios, así como diversas son las condiciones de las relaciones bilaterales. En algunos casos, inclusive, resultan más favorables que los mecanismos previstos por las estructuras de concertación regional, en otros casos las relaciones bilaterales constituyen obstáculos formidables a la integración regional.

Desde nuestro observatorio de Fronteras Abiertas es en este terreno de conciliación operativa de los criterios geo-económicos con los criterios geo-políticos de la integración latinoamericana donde la cooperación transfronteriza cobra un rol relevante. Tal y como se apunta en el primer capítulo, los temas de la cooperación transfronteriza pertenecen a las *low and middle politics*. Lo cual se ve reflejado en dos elementos, por un lado, ayuda a reducir el *peso político* de las políticas exteriores de los países involucrados y, por el otro, posibilita el protagonismo de los gobiernos intermedios y locales asignándoles una importante contribución complementaria en los procesos de integración regional. Por otra parte, el ejercicio de políticas de bajo y medio perfil en el ámbito de las relaciones transfronterizas puede ayudar a mitigar el peso de las cargas históricas y de las tensiones intergubernamentales. Con ello se aumenta la posibilidad de encontrar soluciones concretas a problemas concretos. Involucrar activamente los gobiernos locales y los actores del territorio en esta agenda puede ayudar, además, a mejorar la eficacia de las iniciativas puestas en marcha. Es importante, por lo tanto, pasar de una lógica donde todos los flujos de intercambio fronterizos se clasifican como actos de política exterior, a una visión de espacios regionales compartidos que requieren una gestión específica en un cuadro de gobernanza multi-nivel, es decir, basadas en la participación armónica de los varios niveles institucionales. Pensemos, por ejemplo, tal y como sostiene una importante funcionaria de la Aduana argentina, en el impacto positivo que podría lograrse en las relaciones comerciales fronterizas, si existiese una distinción entre los flujos de bienes y servicios con estatus de comercio internacional y la de los flujos clasificables en el comercio vecinal. Construir una agenda positiva y operativa en los territorios transfronterizos es, en nuestra opinión, una perspectiva fundamental que provocaría un salto cualitativo en el proceso de integración latinoamericana y un terreno concreto de aplicación para la cooperación euro-latinoamericana basada en el enfoque *desde abajo hacia arriba*.

Tal como se ha analizado y presentado en los varios capítulos de este volumen, la cooperación y la integración transfronteriza pueden cumplir dos funciones principales: por un lado, estimular las relaciones entre las instituciones y los actores de los territorios fronterizos para contribuir a prevenir conflictos y reducir tensiones, mediante una serie de acciones de *paradiplomacia preventiva*, por el otro, contribuir a generar nuevos modelos de regionalización, tendientes a englobar los límites político-administrativos en reagrupaciones territoriales funcionales, no institucionales, de acuerdo a problemáticas comunes e interdependientes. Los ejes temáticos prioritarios, identificados por Fronteras Abiertas en su trabajo de consulta, hacen referencia a la gestión sostenible de los bienes ambientales compartidos; al desarrollo de las economías locales y regionales, con particular atención a las micro y pequeñas empresas; a los aspectos culturales e identitarios. El principal objetivo estratégico de los territorios fronterizos consiste en modificar radicalmente su tradicional colocación periférica y marginal para convertirse en territorios que participan activamente en las nuevas trayectorias del desarrollo latinoamericano.

### *El nudo de la gobernanza*

La gobernanza es el tema central que atraviesa transversalmente las áreas fronterizas latinoamericanas y, por consiguiente, uno de los ámbitos de trabajo prioritario de Fronteras Abiertas. La cooperación transfronteriza, como modalidad de desarrollo local y territorial que busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera, necesita de una combinación armónica, equilibrada y racional de políticas de gobernanza tanto horizontal como vertical.

Los diferentes y variados procesos de integración en América Latina muestran una agenda todavía muy incipiente en lo que respecta a la gobernanza de los espacios fronterizos. Por una parte, las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que asumen en el contexto de las nuevas interconexiones. Por otra parte, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernanza territorial de frontera.

Como varias veces se ha subrayado en este volumen, la dimensión local es fundamental para gobernar los procesos de integración *desde abajo*, como los que se verifican cotidianamente en los espacios fronterizos. En este ámbito, consideramos que el papel de las autoridades locales y regionales sea crucial e insustituible por varias razones.

En primer lugar, porque las autoridades locales latinoamericanas están dotadas de una fuerte legitimidad democrática. Los municipios son la base de la vida democrática latinoamericana en donde la elección directa de los intendentes o alcaldes contribuye a que la representación local sea legitimada por medio de los canales de participación creados. De esta forma, el municipio puede adoptar un papel creativo en el diseño de nuevas respuestas de política pública y con base en el íntimo conocimiento de las realidades y necesidades locales que debe enfrentar en el día a día. Los municipios latinoamericanos están llamados a potenciar su papel tanto de *civitas* como de *polis*.

En segundo lugar, las autoridades subnacionales muestran una particular sensibilidad en relación con el tema de la integración fronteriza que deriva de la exigencia de confrontarse cotidianamente con el efecto *limes* que caracteriza sus territorios. Además, la experiencia de campo de Fronteras Abiertas ha permitido confirmar lo que la teoría reconoce, o sea que “cada actor, cada escala local, es el punto de intersección entre fuerzas, y por consiguiente un punto de potencial resistencia a cualquier modo de actuar o pensar, o un punto de organización y promulgación de programas diferentes u opuestos” (Rose y Miller, 1992, p. 192). Aún cuando las autoridades locales y regionales sean a menudo caracterizadas por una escasa capacidad propositiva, representan una fuerza importante para canalizar o eventualmente bloquear procesos en curso. En consecuencia, su participación en las iniciativas en su territorio son esenciales para garantizar la eficacia. La atención que Fronteras Abiertas dedica a las autoridades locales y regionales reside, por último, en las consideraciones que emergen de la experiencia europea, donde las autoridades locales y regionales han jugado un papel clave en los procesos de integración: En este ámbito es importante recordar que la cooperación transfronteriza, la integración supranacional, pero también la descentralización y el fortalecimiento institucional en el nivel local han sido influenciados y reforzados mutuamente en el curso de los años.

Por todas estas razones, Fronteras Abiertas atribuye una relevancia central a las autoridades locales y regionales, consideradas verdaderas protagonistas de las iniciativas de desarrollo y sujetos clave para el futuro de los territorios de frontera.

Como ya se ha indicado, en esta dimensión identificamos uno de los terrenos más productivos de la cooperación euro-latinoamericana. La gestión de los asuntos transfronterizos constituye una de las principales contribuciones europeas a la institucionalidad de la integración. En particular destacamos el papel de las ciudades y regiones de Europa en esta tarea. Se pueden recordar con este propósito algunos de los principios y conceptos que guían y contribuyen al funcionamiento de la gobernanza multi-nivel en las áreas fronterizas: subsidiariedad, flexibilidad, proporcionalidad, participación ciudadana, transparencia administrativa y publicidad de los actos de gobiernos. En particular, el principio de subsidiariedad, mediante el cual el proceso decisional recae en el nivel de gobierno más adecuados para desempeñar la función prevista; y el principio de flexibilidad, mediante el cual se “norma” la posibilidad de cambiar la programación de actividades de acuerdo a los cambios verificados en la situación de origen. La subsidiariedad y la flexibilidad adquieren especial importancia en los espacios fronterizos, en la medida que se trata de colmar numerosas lagunas en la atribución de competencias institucionales<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Es importante destacar que en materia de subsidiariedad, la experiencia de la Unión Europea puede ser una vez más ilustrativa. El Comité de las Regiones (CDR) creó la *Red de Seguimiento de la Subsidiariedad* que cuenta actualmente con 87 miembros, incluidos parlamentos y asambleas regionales, gobiernos regionales, ciudades y municipios, asociaciones de entes regionales y locales y otros interesados, con el objetivo de monitorear mejor el respeto de este principio en las realidades regionales y locales, particularmente tras la modificación de las asignaciones y principios que regulan la obtención de los fondos comunitarios. Por otro lado, el CDR para poder realizar un mayor control de los fondos de desarrollo asignados por la Comisión Europea, ha adquirido el papel de registrador de los Grupos Europeos de Cooperación Territorial, el nuevo instrumento de la política de cohesión europea que permite a los entes subnacionales, operadores de la cooperación transfronteriza e interregional, convertirse en grupos dotados con personalidad jurídica.

### *La capacidad proyectual transfronteriza*

La cooperación transfronteriza se realiza y concretiza en programas y proyectos operativos. La gobernanza y los acuerdos intergubernamentales constituyen condiciones esenciales, pero el objetivo principal y último es el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas. La experiencia de Fronteras Abiertas nos indica varios problemas al respecto. Por un lado, en América Latina se registra todavía poca atención a los proyectos de cooperación e integración transfronteriza. Los actores más dinámicos en este ámbito, además de los gobiernos subnacionales de los territorios fronterizos, son los organismos internacionales. En particular, se pueden destacar los siguientes programas: el Programa de Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) de la CAF (Corporación Andina de Fomento); los proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el Programa Bienes Públicos Regionales, también del BID, y los programas Actores no estatales y URB-AL de la Comisión Europea. Los gobiernos latinoamericanos comienzan a promover este tipo de programas y proyectos, incentivados también por la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur. En esta dirección queremos destacar el Programa *Fronteiras do Brasil*, impulsado por el SEBRAE nacional y sus sedes estatales en las áreas fronterizas. Se trata de un programa ambicioso y generoso que puede cumplir también un importante papel pedagógico en relación con las otras áreas fronterizas latinoamericanas. Por otro lado, un problema que limita fuertemente el desarrollo de los proyectos y programas de cooperación transfronteriza es debido a la insuficiente capacidad para elaborar proyectos por parte de los actores territoriales.

Se debe, por consiguiente, impulsar contemporáneamente una doble tarea: por una parte, aumentar sensiblemente la atención hacia los proyectos de desarrollo regional transfronterizo, en particular por lo que respecta recursos humanos y financieros; y, por el otro, sostener y mejorar las capacidades de elaboración de proyectos de los actores de y en los territorios fronterizos.

Fronteras Abiertas propone su intervención en los dos ámbitos: como proyecto de la cooperación italiana que promueve la relevancia de la cooperación transfronteriza y descentralizada, en línea con las nuevas orientaciones de la Comisión Europea, y también como proyecto de asistencia técnica y capacitación destinado a mejorar las capacidades proyectuales de los actores locales.

Un enfoque original de Fronteras Abiertas es la idea de proponerse como una *plataforma proyectual*, es decir, como una instancia de colaboración con los actores locales para la formulación, articulación y ejecución de proyectos de cooperación internacional. Esta tarea tiene como punto de partida la construcción de un sistema relacional que vincule a las autoridades locales y regionales de los dos lados de la frontera con los actores de la cooperación descentralizada italiana y europea. Esta Red internacional de actores locales y regionales, basada en intereses comunes y complementariedades (agenda positiva), se propone como el interlocutor de la cooperación internacional para la definición y ejecución de proyectos de desarrollo en las áreas fronterizas. En esta lógica, la financiación que la cooperación italiana concede a Fronteras Abiertas no está destinada a realizar un proyecto operativo, sino que se convierte en un *fondo semilla* que permite a los actores locales, con sus aliados internacionales, formular proyectos de desarrollo y acceder a las fuentes de financiación internacional. En este camino el Proyecto Fronteras Abiertas ha contribuido a canalizar aportes procedentes de actores internacionales, como el BID y la Comisión Europea y de la cooperación descentralizada italiana, como de las regiones Lombardía, Piamonte,

Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano. En perspectiva es muy interesante y fructífero el diálogo con la CAF, así como con el SEBRAE y las varias estructuras de concertación regional (MERCOSUR, CAN y SICA).

Es en este sentido el Proyecto Fronteras Abiertas se convierte en una plataforma proyectual. Un espacio en el que se gestan relaciones, se profundiza el conocimiento mutuo, se desarrollan iniciativas de formación y estudio, se experimentan acciones piloto para testar la capacidad de trabajar conjuntamente, y al final se formulan proyectos complejos que despegan de la plataforma y emprenden caminos propios, pero llevando consigo una “marca” cultural que esperamos resulte útil para su sostenibilidad en el tiempo.

### *Fronteras Abiertas: lecciones aprendidas*

En este marco general tan fluido, donde los procesos de integración política y física de América Latina avanzan con una fuerte, y a veces caótica, velocidad, pensamos sea útil un proyecto, como Fronteras Abiertas, que se dedica a apoyar y a acompañar las instituciones subnacionales de las áreas fronterizas en sus procesos de integración territorial. Una acción externa como la nuestra, basada en la cooperación descentralizada, pensamos que puede contribuir a mejorar la gobernanza de los procesos de integración y a convertir las áreas fronterizas en espacios de desarrollo y convivencia entre los países de la región.

En términos más específicos Fronteras Abiertas se ha propuesto:

- Fortalecer la institucionalidad de los territorios fronterizos, acompañando y contribuyendo a la construcción de una red de gobiernos locales y regionales de frontera.
- Apoyar los procesos incipientes de cooperación transfronteriza.
- Ofrecer asistencia técnica para la elaboración de proyectos de desarrollo local transfronterizo, ayudando a que accedan a las fuentes de financiación internacional y a fortalecer las capacidades proyectuales endógenas.

Los dos años de actividades de campo del Proyecto Fronteras Abiertas nos han permitido aprender mucho de las fronteras latinoamericanas. Como se ha visto a lo largo de este volumen, cada área de frontera tiene sus propias características y especificidades que las hacen diferentes entre ellas y que requieren, por consiguiente, diversos procesos de maduración y modalidades diversificadas de intervención. Baste pensar que dentro de un mismo país, pueden existir condiciones diferentes en sus áreas fronterizas. Esto, por ejemplo, se puede observar claramente en el caso de las fronteras norte y sur de Perú. Esta diversidad nos ha permitido llevar a cabo un trabajo comparativo bastante útil, mediante el cual hemos extraído algunas lecciones interesantes.

Una primera y significativa lección aprendida es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza, y por lo tanto la intervención de Fronteras Abiertas, en procesos reales de integración a nivel político, físico y económico. Un contexto de integración supranacional, como el MERCOSUR, la CAN o el SICA, aumenta significativamente, como hemos verificado, las posibilidades para promover la cooperación transfronteriza, aun cuando se registran notables diferencias entre estos tres mecanismos. La ausencia de un contexto de integración regional puede ser compensado mediante acuerdos bi-

nacionales fuertes, como en el caso de la frontera entre Argentina – Chile en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras y de la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina (la primera y única en su tipo en América Latina) han desempeñado un rol fundamental en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos<sup>115</sup> (Maira, 2008b). Otro caso de particular importancia es el de la frontera Ecuador – Perú promovido por las reuniones presidenciales y los gabinetes ministeriales.

En términos generales, se puede sostener que cuando se carece de un marco institucional de integración, no obstante se registren proyectos transfronterizos, difícilmente se desarrollan procesos de cooperación transfronteriza. Nuestra experiencia en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú, aunque ha generado una serie de resultados interesantes, ha puesto en evidencia las dificultades de la cooperación transfronteriza y, por lo tanto, de nuestra propia intervención. Sin un marco supranacional o sin acuerdos fuertes bi o tri-nacionales, los actores subnacionales de las áreas fronterizas, dadas sus debilidades institucionales, no tienen la suficiente capacidad para revertir la situación o llegar a consolidar eficazmente procesos de integración *desde abajo*. En cambio, la existencia de procesos de concertación regional, aun cuando los actores de los territorios fronterizos sean débiles, hace posible la cooperación transfronteriza y ésta a su vez se convierte, bajo diversas formas, en un instrumento de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de las áreas fronterizas.

Por otra parte, la existencia de procesos de integración física a través de las redes infraestructurales constituye una importante condición de los procesos de cooperación transfronteriza. La integración física fortalece los mecanismos de concertación intergubernamental, aunque difícilmente los compensa cuando están ausentes.

En síntesis, de esta primera lección aprendida se puede sostener que el eje vertebrador de la integración territorial es el *proceso de cooperación transfronteriza*, cuyas condicionantes principales son: la existencia de un cuadro institucional de integración -supranacional o bi-nacional- y un proceso de integración física en marcha. Los *proyectos de cooperación transfronteriza* son una variable dependiente y adquieren significado en la medida que promueven, refuerzan o consolidan los procesos de integración fronteriza.

Una segunda lección aprendida en la intervención de campo de Fronteras Abiertas es la ya varias veces mencionada importancia de los municipios y gobiernos intermedios como actores claves para la integración transfronteriza a pesar de, tal y como se ha señalado repetidamente, sus capacidades débiles, frágiles o limitadas. Esta debilidad se

---

<sup>115</sup> La experiencia producto de estos Comités, así como el mecanismo para dar cauce a las varias propuestas de diálogo transfronterizo promovido por la Embajada de Chile en Argentina, a través de su Agregaduría de Unidades Subnacionales y Cooperación Internacional, resultan de suma importancia. La embajada chilena ha creado el portal *IntegrAndes*, cuyo objetivo es incrementar la comunicación subnacional, ampliando el radio de acción y la participación conjunta de los actores de ambas fronteras, toda vez que concentra y transmite información específica y una imagen integrada a partir de la Cordillera de Los Andes. Todos estos esfuerzos han llevado a la creación de la Región de Los Lagos, promovida a partir de las actividades desarrolladas en el Comité Los Lagos y conformada actualmente por las provincias argentinas de Neuquén, Río Negro y Chubut, y las Regiones chilenas VIII (Bio Bio), IX (Araucanía), X (Los Lagos), XI (Aysén) y XIV (Los Ríos). Fronteras Abiertas podría inspirarse en la experiencia chilena para diseñar estrategias de comunicación subnacional y marketing territorial en las áreas donde opera, apoyándose también en las experiencias desarrolladas por la cooperación descentralizada italiana.

ha prestado a tentativos por sustituir o marginar estos niveles institucionales. Una de estas vías es de tipo “vertical”, es decir, se concibe la cooperación transfronteriza como una modalidad simplemente ejecutiva de proyectos definidos y formulados por los gobiernos nacionales. Una segunda vía es de tipo “tecnocrático” donde la cooperación transfronteriza es un asunto de agencias técnicas y actores privados. En cualquier caso, el papel de los gobiernos locales no aparece de forma suficientemente consolidada. Se trata de un tema controvertido.

Con el trabajo de Fronteras Abiertas, como ya lo hemos indicado a lo largo del libro, hemos observado que la cooperación y la integración fronteriza requieren de dos componentes fundamentales: una gobernanza del territorio transfronterizo y un desarrollo basado en un regionalismo “como si las fronteras no existiesen”. Este proceso interesa, en primer lugar, a las instituciones locales y regionales de los territorios fronterizos. No hemos encontrado ningún otro actor más interesado a estos procesos de integración *desde abajo*. Aún más, en una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar como las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables aunque no suficientes. Nuestra experiencia nos lleva a concluir que las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multi-nivel (municipios, gobiernos intermedios, gobiernos centrales, organismos internacionales), cuyo anillo débil, pero fundamental, en la cadena es el gobierno local como articulación de base. Un propósito del proyecto para el futuro inmediato consistirá en valorizar el papel de los municipios. Para desarrollar este propósito será indispensable la colaboración operativa con las redes de ciudades de los procesos de integración regional, como la Red de Mercociudades, la Red Andina de Ciudades y la Red de Ciudades y Municipios de Centroamérica, animada por IDELCA.

Por esta razón, Fronteras Abiertas ha considerado una tarea prioritaria fortalecer las instituciones locales, proponiendo como socios clave las instituciones de la cooperación descentralizada europea, específicamente italiana. La creación de alianzas internacionales entre estos actores activa interesantes mecanismos de intercambio de competencias y experiencias y, sobre todo, permite mejorar la cantidad y la calidad de los proyectos. La experiencia de los programas URB-AL y Actores no estatales de la Comisión Europea y otros programas de la cooperación internacional, nos muestran resultados positivos en esta construcción de capacidades y abre la posibilidad para que las instituciones locales de las áreas fronterizas latinoamericanas accedan a fuentes de financiamiento para sus respectivas trayectorias de desarrollo. Desde este punto de vista, el proyecto impulsado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en la Región del Trifinio, con co-financiación de la Comisión Europea, es un experimento que vale la pena seguir con atención.

## Bibliografía

ABÍNZANO, R. C. (2006), “Las regiones de frontera: espacios complejos de la resistencia global”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

AEBR – ASOCIACIÓN DE LAS REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (2004), *Carta europea delle Regioni di confine e transfrontaliere*, [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta\\_Final\\_071004.it.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf)

AGNEW, J. (2003), *Fare Geografia Politica*, Milano, Franco Angeli.

AGNEW, J.(2005), *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*, Madrid, Trama Editorial.

ALTHUSSER, L. (2003), *Su Feuerbach. In appendice: Su Lévi-Strauss*, Ed. Mimesis

ARTIAGA COLATO R. (2003), *El Trifinio, desafío y retos de una cuenca compartida*, <http://seia.guanajuato.gob.mx/panel/document/phpver.php?Id=2075>

ARANDA, G y MORANDE J. (2007), *Los desplazamientos humanos a través de la frontera: La llegada a Chile de la subregión andina. Estudio de caso peruano, boliviano y colombiano*, Serie de Integración Social y Fronteras III. Cátedra Andrés Bello.

BARBÉ, E.(2005), “Identidad y frontera en Europa: los veinticinco y sus vecinos”, en Pérez Vera, E. y Rodríguez Carrión, A. (eds.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Sevilla, Universidad de Sevilla.

BECK, U. (1996), *The Reinvention of Politics*, Cambridge, Polity.

BEREZIN, M. (2003), “Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe”, en Berezin M. y Schain M. (eds.), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*, Maryland: Johns Hopkins University Press.

BOCALANDO, L. y VILLA, R. (2009), *Bienes Públicos Regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

BOBBIO, L. (2005), “Governance Multilivello e Democrazia”, *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 51-62.

BRENNER, N. (2003), “Rescaling State Space in Western Europe”, en Berezin M. y Schain M. (eds), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*, Johns Hopkins University Press, Maryland.

BRENNER, N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.

BRUCE ST JOHN, R.(1998), “Ecuador – Peru Endgame”, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Winter 1998-1999.

BUFON, M. (2006), “Geography of border landscapes, borderlands and Euroregions in the enlarged EU”, *Rivista Geografica Italiana*, n. 113, pp. 47-72.

BUSTILLO LACAYO, G. (2002), *El Golfo de Fonseca: Región clave en Centroamérica*, Ed Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

CAETANO, G. (coord.) (2009), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.

CAETANO, G. (2009), “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre”, *Revista Nueva Sociedad* N ° 219, enero-febrero, Buenos Aires.

CARCIOFI R. (2009), *Las políticas públicas sobre las grandes infraestructuras transfronterizas: el Mercosur y el ámbito subregional*, BID – INTAL, Presentación al Seminario “Personnalités d’avenir”, Embajada de Francia ed Argentina, Buenos Aires, 28 y 29 de septiembre 2009

CARDENAL, A. S. y MARTÍ I PUIG, S. (1998), *América Central: las democracias inciertas*, Ed. Tecnos, Madrid.

CARDONA, R. (2007), *Descentralización y democracia local en Centroamérica. Análisis comparado*, Idelca, Guatemala.

CARRIÓN MENA F. (2009), “La descentralización en Bolivia”, *Diario Hoy*, Sep. 2009, [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/339](http://works.bepress.com/fernando_carrion/339)

CICCOLELLA, P. (1997), “Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques”, en Castelo, I. R. (ed.), *Fronteiras na América Latina*, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CEDIB (2006), *IIRSA y ZICOSUR uniendo el mercado y dividiendo las naciones*, Bolivia.

CeSPI (2006), *Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur*, [www.cespi.it](http://www.cespi.it)

CeSPI-OICS (2007) *Italy-Balkans. Territorial Partnerships. Strategic Evaluation of the Decentralised Cooperation financed by art.7 of Law 84/01*, Ministry of Foreign Affairs, CeSPI, Roma.

COLETTI, R. (2009). “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo. Enseñanzas de la experiencia europea”. *X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición*. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009.

COLETTI R. (2009b), “La cooperazione transfrontaliera in Europa come strumento di governance multilivello delle aree di frontiera”, en Scarpelli L. (ed), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Patrón, Bologna.

COMISIÓN TRINACIONAL DEL PLAN TRIFINIO (2008), *La Comisión Trinacional del Plan Trifinio y los procesos de integración y planificación de territorios compartidos entre El Salvador, Guatemala y Honduras*, presentación.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÁ EUROPEE (2009), *L’Unione europea e l’America Latina: attori globali in partenariato*, COM 495DEF

CONATO D. (2006), *Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana. Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur* (con la colaboración de M. Izzo y E. Duarte Davidson), CeSPI, <http://www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-español.pdf>

- CONATO, D. y AGUIRRE, H. (2009), *El Trifinio centroamericano: Un proceso de integración transfronteriza 'desde arriba' y 'desde abajo'*, CeSPI Working Paper, Roma, CeSPI.
- CONATO, D. y PIERLEONI L. (2009), *El Golfo de Fonseca*, CeSPI Working Paper, Roma, CeSPI.
- CONDE MARTÍNEZ, C.(2001), *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos
- CONSEJO DE EUROPA (1980), *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali – Convenzione di Madrid, 21 maggio 1980*
- CONSEJO DE EUROPA (2006), *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*
- CORONEL, A. (2005), “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América latina
- DE AMBROSIO BLÁNQUEZ, L.; NAVARRETE, G. (2006), *Identificación de un proyecto Araucaria XXI en el Golfo de Fonseca*, AECI-CCAD
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, MINISTERIO DE ECONOMÍA, REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2006), *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*.
- DORFMAN, A. y BENTANCOR ROSÉS, G. T. (2006), “Regionalismo fronteiriço e o ‘acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaiois’”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed.), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- FARAH, P., GRANATO, L. y ODDONE, N. (2009), *Las regiones de la Argentina. Herramientas para el desarrollo*, Capital Intelectual, Buenos Aires (en imprenta).
- FERRER, A.(2007), “El éxito del MERCOSUR posible”, *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, Nro. 1, janeiro-março, Centro de Economía Política, São Paulo.
- FERNÁNDEZ MAJÓN, D. (2005), “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, N ° 69. CIDOB, Barcelona.
- FORO DE AUTORIDADES LOCALES DE CENTROAMERICA (2008), *Memoria del I Foro de Autoridades Locales de Centroamérica*
- GABBE, J. (2004), “The Euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation”, *ISIG, Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, 3/4, pp. 30-32
- GABBE, J. (2005), *Governance and cross-border co-operation*, Speech on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland  
(<http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/governancevortragjoensuu.gb.pdf>)
- GASPARINI, A. (2004), “The institutionalisation of cooperation. Vademecum for a good euroregion”, *Cooperation and Euroregions*, ISIG, Gorizia
- GONZALEZ MIRANDA S. (2005), “Densidad, Integración y Conflicto en la Triple Frontera”, *Convenio Andrés Bello. Serie de Integración Social y Fronteras n.1*, Bogotá, Colombia.

- GONZALEZ-MIRANDA, S. (2006), *Arica y La Triple Frontera: Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile*, Ed. Aríbalo.
- GONZALEZ MIRANDA S. (2007) La emergencia de la Triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile). *Convenio Andrés Bello. Serie de Integración Social y Fronteras*, n.3, Bogotá, Colombia.
- GONZALEZ MIRANDA S.(2008) *La llave y el candado. El conflicto entre Perú y Chile por Tacna y Arica (1883-1929)*, LOM Ediciones, Santiago.
- GRABOIS GADELHA, C. A. y COSTA, L.(2006), “A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- GRANATO, L., ODDONE, N. y PANELO, M. (2007), “Política, Economía y Energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay”, *Revista Población y Desarrollo*, Nro. 33, Año XVIII. San Lorenzo, Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo para la Población de las Naciones Unidas.
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*, Capital Intelectual, Buenos Aires
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2008b). “La integración económica regional en tiempos de globalización. Enfoques y perspectivas”, en Granato, L. y Caldas, E., *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*, Faculdade Mater Christi y Universidad Tres de Febrero, Mossorò.
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2009), “Red Andina de Ciudades: Hacia la construcción de una agenda de desarrollo territorial”, en Martín López, M. Á. y Oddone, N. (eds), *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada (en imprenta).
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2009b), “Consideraciones para la construcción de una agenda de reformas orientada a profundizar la representación local en el marco institucional del MERCOSUR”, encuentro preparatorio para el *Seminario “Reforma Institucional del MERCOSUR: la hora de las respuestas”*. Centro de Formación para la Integración Regional y Secretaria Ejecutiva de Mercociudades, 25 de junio, Montevideo.
- GRIMSON, A.(2001), “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”, En: Mato, D. (ed), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- HASSNER, P. (2002), “Fixed borders or moving borderlands? A new type of border for a new type of entity”, en Zielonka, J., *Europe Unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, Londres.
- HERNÁNDEZ, A., JIMÉNEZ, A. y PICÓN, J. C. (2006), “Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, Montevideo.

KEATING, M. (1998), *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.

KEATING, M. (2001), “Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons., Madrid.

KEATING, M. (2003), “The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe”, en Brenner N., Jessop B., Jones. M., *State/Space: a Reader*, Blackwell, Londres.

JESSOP, B. (2002), “The Political Economy of Scale”, en *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Perkmann M. y Sum N., Palgrave Macmillan, Londres.

MACAULAY, N. y BUSHNELL, D.(1989), *El nacimiento de los países latinoamericanos*, Nerea, Madrid.

MACHADO DO OLIVEIRA, T. C. (ed) (2006), “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos”, en Machado do Oliveira, T. C (ed), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, p. 302 y ss

MACHADO DE OLIVEIRA, T. C. y MARQUES SILVA, R. (2008), “O mérito das Cidades-Gêmeas nos Espaços Fronteiriços”. En: *Revista OÍDLES* (Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social), Vol. 2, N ° 5. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo-resum.htm>

MACHADO OSORIO, L. et. all. (2006), “O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica”, en Machado do Oliveira, T. C. (ed), *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

MAIRA, L. (2008), “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur’”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N ° 4.

Maira Luis (2008b). “Federalismo y Relaciones Internacionales Subnacionales: Aspectos teóricos y metodológicos del caso argentino-chileno”. En: *Primer Congreso Argentino de Relaciones Internacionales Subnacionales*, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA (2008), *Planificación Estratégica Territorial Trinacional 2008-2023*

MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA (2008b), *Fomento de la cohesión social y la integración territorial de municipios fronterizos del trifujo centroamericano*, documento de proyecto presentado a URB-AL III

MARTELES, S. (2009). “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del Programa Fronteras Abiertas”, *X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición*. Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) y Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú),

MEDVE-BÁLINT, G. (2008), *The role of Euroregions in local development in Central Europe*, Research Network “Subnational collaboration for regional development: the role of networking among regions”, Pisa, 13-14 de Junio 2008

MEJIA HERRERA, O.J. (2008), *La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*, Editorial Universitaria UNAN, León

MEZA MONGE N. (2008), *Espacios regionales fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*, Edición electrónica gratuita, Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008b/400/](http://www.eumed.net/libros/2008b/400/)

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PARAGUAY, COMITÉ INTERMINISTERIAL DE POBLACIÓN (2009), *Población y Desarrollo en el MERCOSUR*, Asunción, CIP.

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PARAGUAY, COMITÉ INTERMINISTERIAL DE POBLACIÓN (2009b), *Política de Población*, Asunción, CIP.

MONCAYO JIMENEZ E. (2005), *Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el Marco de la Integración Andina*, Secretaría General de la Comunidad Andina

MONCAYO JIMENEZ E. (2003), *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración*, Secretaría General de la Comunidad Andina

NAVARRETE, M. (2006), *Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

NEWSON, L.; TRAVIESO, J.F. (1992), *El costo de la conquista.*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

NUNES DE OLIVEIRA, M. (2006), *PARLIM - Parlamento Internacional Municipal: Un projeto de Integração*, Nicanos Coelho Editor, Ponta Porá.

ODDONE, N. y GRANATO, L. (2005), “Ecuación Lógica: ¿Dictadura y belicismo? ¿Democracia y pacifismo?”, en Actas del II Encuentro del CERPI: “*Prospectivas y Perspectivas de nuestra política exterior*”. Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

ODDONE, N.y GRANATO, L. (2006), “MERCOSUR e Meio Ambiente: As fábricas de celulosa (papeleiras) que hoje dividem as águas”, *Revista Diplomacia & Negocios*. IV Edição. Curitiba, Paraná.

ODDONE, N. (2008), *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

ODDONE, N. (2009), “Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay”, I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay. Ciudad del Este, CeSPI-IILA.

OHMAE, K. (1997), *El fin del Estado-Nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago.

OHMAE, K. (2005), *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades de un mundo sin fronteras*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.

OLIVEROS, L. A. (2005), *Integración y desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina*, Presentación a la Pasantía Intensiva sobre Integración andina para Periodistas, Lima (Perù), 20 nov – 2 dec 2005.

- OLIVEROS, L. A. (2002), *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, Documento CAN
- ORIAS, R.(2007), “Bolivia frente a la controversia de la delimitación marítima entre Chile y Perú”, en *Sociedades de Frontera, Montaña y Desierto, Actas del VI Seminario Internacional de Integración Subregional*, INTE, Chile.
- PERKMANN, M. (2002), *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European Cross Border co-operation*, Working Paper, Department of Sociology, Lancaster
- PERKMANN, M. (2003), “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, *European Urban and Regional Studies*, n. 10, pp. 153-171
- PERKMANN, M. (2007), “Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross border region”, *Regional Studies*, n. 41, pp. 253-266
- PERKMANN, M. y SUM, N. (2002), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Palgrave Macmillan, Londres
- PIERLEONI, L. (2008), *El Golfo de Fonseca: historia, dimensión socio-económica, perspectivas de integración transfronteriza*, San Salvador (documento interno del Proyecto Fronteras Abiertas)
- PLAN TRIFINIO (1997), *Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*
- RADCLIFFE, S. (1998), “Frontiers and popular nationhood: geographies of identity in the 1995 Ecuador – Peru border dispute”, *Political Geography*, Vol. 13, No. 3, pp. 273 - 293
- RAFFESTIN, C. (1987), “Confini e Limiti” en Dell’Agnese R y Squarcina E. (2005) *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, UTET, Torino.
- RED DE MERCOCIUDADES – SECRETARIA EJECUTIVA (2009), *Informe de gestión, memoria y relatoría de actividades*, Acta de Compromiso CeSPI, OICS y Mercociudades, Canelones
- RHI-SAUSI, J. L. y CONATO D. (2008), *Coperación descentralizada Unión europea – América latina y desarrollo económico local*, Observatorio de la coperación descentralizada, Estudios de investigación n.6, Barcelona.
- RHI SAUSI, J. L. (2009), “Messico e Centroamerica: tra periferia e centro globale”, en Politi, A., *Rapporto Nomos & Khaos 2009*, Osservatorio Scenari Strategici di Sicurezza, OSSS-Nomisma, Roma.
- RHI-SAUSI, J. L. (2009b), “Misión en las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Paraguay. Diagnóstico, Gobernanza y Cooperación Cultural”. Roma, CeSPI, 2009.
- RHODES, R. (1997), *Understanding governance*, Londres: Open University Press.
- RHI-SAUSI, J. L. (2008), *La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional*, Lección en el curso sobre Cooperación Sur-Sur y Cooperación Tringular, Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, XXI Edición, San Lorenzo de El Escorial, España.

- RICQ C. (2006), *Handbook of transfrontier Co-operation*, University of Geneva, Consejo de Europa
- RODAS MARTINI, P. (2008), *Impacto esperado de la crisis económica en Centroamérica*, BCIE
- ROSE N., MILLER P. (1992), "Political Power Beyond the State: Problematics of Government", *British Journal of Sociology*, 1992, vol. 43, n. 2, pp. 172-205
- ROUVIERE L. (2007), ¿Un territorio político transfronterizo? Formas de legitimación de acción política intermunicipal entre Bolivia, Chile y Perú (BCP): el caso de la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, *Revista Electrónica Parinas*, Instituto de Estudios Internacionales – INTE Universidad Arturo Prat, Chile.
- RUEDA-JUNQUERA, F. (2009), "¿Que se puede aprender del proceso de integración europeo?", *Nueva Sociedad*, n. 219, enero-febrero 2009, pp. 59-75.
- SÁNCHEZ, J. (2007), "Redes Subestatales e Integración Regional en la Unión Europea y América Latina", *Anuario de la cooperación descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- SANTOS FLORES, M. (2008), "Avances y desafíos del Mercado Común Centroamericano", en Durán, S., Granato, L. y Oddone, N., *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*, Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires.
- SCHMITT, Carl (1932), *El concepto de lo político* (Trad. al español 1963), <http://www.esnips.com/doc/5ca4ce3d-c6c1-4768-a8b1-96d5275d6c2e/Carl-Schmitt---El-concepto-de-lo-politico>
- SEGOVIA CHAMARRO, E. (2009), Presentación realizada en ocasión del día Mundial de la Población. Asunción, 11 de julio.
- SOUCHAUD, S. (2007), *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*, Asunción, ADEPO-UNFPA.
- STOCCHIERO, A. (2007), *I nodi della cooperazione decentrata italiana*, Working Paper CeSPI 37/2007
- STOCCHIERO, A. y IZZO M., (2007), *La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza*, Working paper CeSPI 36/2007, Roma
- STOCCHIERO A., FRATTOLILLO O. y GONELLA N. (2001), *I comuni italiani e la cooperazione internazionale*, Laboratorio CeSPI 6/01
- STOCCHIERO, A. (2000), *La cooperazione decentrata delle regioni italiane*, Laboratorio CeSPI n.4/00
- TORRES-RIVAS, E. (2007), *La piel de Centroamérica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José
- TULLIO-ALTAN, C. (1995), *Ethnos e Civiltà*, Ed. Feltrinelli, Milano.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2002), *Atlas of International Freshwater Agreements*, UNEP, Nairobi.
- VALDIVIESO P. (2004), *Relaciones Chile-Bolivia-Perú: la Guerra del Pacífico*, in *Ética Política (Didáctica para la Formación Política Ciudadana)*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- VAN HOUTUM, H., KRAMSCH O. Y ZIERHOFER W. (eds) (2005), *B/ordering Space*, Ashgate, Londres.

VÁSQUEZ VICENTE, G. (2007), *La Unión Aduanera Centroamericana: cuestiones para el debate*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Madrid.

VAZQUEZ, F. (2009), *D'une périphérie oubliée à des multi-territorialités activées: nouvelles configurations spatiales et économiques dans le Chaco paraguayen*, Thèse de doctorat en géographie. Toulouse II Le Mirail, 466, Toulouse.

YODER, J. A., (2003), "Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions", *Regional and Federal Studies*, n. 13, pp. 90-106

ZAMORA RIVAS, A., GERNAERT WILMAR S., LÓPEZ Ó. H. (2007), *Desarrollo Local Transfronterizo, nuevas perspectivas desde los territorios*, FUNDE, El Salvador.

### **Websites**

<http://www.aiccre.it>

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

[www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org)

[www.planbinacional.gov.ec](http://www.planbinacional.gov.ec)

[www.planbinacional.org.pe](http://www.planbinacional.org.pe)

[www.remurpe.pe](http://www.remurpe.pe)

<http://www.twinning.org/es/page/apoyo-financiero.html>

<http://int.twinning.org/en/page/history.html>

[www.zicosur.org](http://www.zicosur.org)

## Índice de los autores

Si bien la elaboración de los capítulos se atribuye a específicos autores, este volumen puede considerarse resultado de un trabajo colectivo, fruto del intercambio de opiniones e informaciones. El capítulo de Conclusiones es responsabilidad de todo el Grupo de trabajo, a la vez que para los demás capítulos la responsabilidad corresponde a sus respectivos autores.

**Raffaella Coletti (Italia)** geógrafa económica, Master en Cooperación internacional y proyectos para el desarrollo y doctora en Geografía Económica con especialización en cooperación transfronteriza europea. Colabora en cursos de grado y postgrado y es autora de varios artículos de su especialidad. En el CeSPI se ocupa de internacionalización económica, alianzas territoriales, cooperación descentralizada y de cooperación transfronteriza.

**Dario Conato (Italia)**, economista, es experto en cooperación internacional. Tiene experiencia en diseño de proyectos y gestión de programas de cooperación al desarrollo y colabora en cursos de postgrado y actividades de formación en el ámbito de las Relaciones Internacionales. En el CeSPI trabaja en el área de Cooperación descentralizada, Cooperación transfronteriza y Desarrollo territorial, donde coordina proyectos con América Latina, ocupándose además de la evaluación de impacto de programas y proyectos de desarrollo.

**Silvia Marteles Moreno (España)**, psicóloga social, Master en Administración Pública y ha obtenido post-gradados en Gestión del Desarrollo Local y *Coaching*. Tiene experiencia en asistencia técnica, facilitación de procesos y desarrollo de capacidades. Es investigadora del CeSPI en temas de fortalecimiento institucional, evaluación de procesos complejos, cooperación descentralizada, cooperación transfronteriza y desarrollo territorial.

**Nahuel Oddone (Argentina)**, internacionalista, Master en Derecho de la Integración Económica y en Integración Económica Global y Regional y postgraduado en Desarrollo Local. Es profesor universitario de grado y posgrado y autor de varios libros de su especialidad. Se ocupa principalmente de integración regional, desarrollo local, redes de ciudades y cooperación transfronteriza. En el CeSPI se ocupa de cooperación e integración transfronteriza, con particular atención al área MERCOSUR.

**José Luis Rhi-Sausi (México)**, economista y Master en Sociología. Director del CeSPI con actividades de investigación en cooperación internacional y desarrollo territorial. Consultor de varios organismos internacionales, forma parte del Comité consultivo de la AFAL (Agencia de Fomento del Estado de Alagoas) en Brasil y del Comité científico de la Fundación Solidarete, especializada en empresa social. Es autor de numerosas publicaciones.

**Juan Velásquez Quispe (Perú)**, politólogo, Master en Políticas de Encuentro y Mediaciones Culturales y posgraduado en Políticas de desarrollo, cooperación internacional y derechos humanos. Actualmente, es presidente de la Asociación de Profesionales Emprendedores de Peruanos y Andinos en Italia (COPEI) y es miembro fundador de Juntos por los Andes, primera experiencia colectiva de co-desarrollo

impulsada por asociaciones de migrantes andinos hacia sus países de origen (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia).

**Fabio Candura (Italia)**, geógrafo, es el autor de la cartografía de las áreas de intervención del Proyecto Fronteras Abiertas. Es doctor en Ciencias de la salud pública, es experto en sistemas informáticos geográficos y formador. Investigador de la "Sapienza", Università di Roma. Se ocupa de geografía de la salud y geografía médica con aplicación a problemáticas ligadas a la desigualdad social, desarrollo comunitario, malaria y ecología de vectores. Ha colaborado en proyectos de cooperación internacional con organizaciones gubernamentales e internacionales.