

## **Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas**

*Silvia Marteles, con la colaboración de José Luis Rhi-Sausi, Dario Conato, Juan Velásquez y  
Simone Apollo (Equipo del programa Fronteras Abiertas)*

Preparado para:

BRIT X CONGRESO LAS REGIONES FRONTERIZAS EN TRANSICIÓN  
Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) – Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009:  
Fronteras del Cono Sur de América y fronteras del mundo:  
Estudios en torno a lo global/local

## Resumen

La descentralización y la dimensión territorial del desarrollo han pasado a formar parte importante de la agenda política de los países latinoamericanos en los últimos años. Estos temas se han desarrollado fuertemente en los años pasados en la Unión Europea. La descentralización ha constituido un factor fundamental de la integración europea. Los actores locales han alimentado procesos de cooperación transfronteriza a nivel subnacional convirtiéndose en los protagonistas de una gobernanza multinivel, compensando de esta forma algunas deficiencias de las políticas de Estado. Además, las autoridades locales y regionales europeas han adquirido competencias y expertise en el ámbito de la gestión territorial, convirtiéndose en interlocutores cualificados a nivel internacional. Las alianzas territoriales y la cooperación descentralizada son hoy en día modalidades útiles para generar desarrollo e integración transfronteriza o interregional entre territorios.

El programa Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano y por algunas Regiones italianas pretende poner en sinergia todos estos elementos y construir una red interregional de actores para la cooperación transfronteriza en algunas áreas de América Latina. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos y latinoamericanos, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios como son la OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios) y el OICS (Observatorio Interregional italiano para la Cooperación al Desarrollo). El programa se propone activar procesos virtuosos de intercambio (norte-sur, sur-sur) para el desarrollo territorial de las áreas de frontera. Fronteras Abiertas opera actualmente en cuatro áreas de frontera : Bolivia-Chile-Perú, Ecuador-Perú, Argentina-Brasil-Paraguay y El Salvador-Honduras-Nicaragua (Golfo de Fonseca). Cada una de estas áreas tiene sus propias características y la lógica de intervención del programa está directamente vinculada a la madurez de los procesos de descentralización de los países y al contexto más o menos favorable en lo referente a la integración (existencia de sistemas de integración, conflictos históricos, etc).

En la ponencia se presentarán los principales elementos y lecciones aprendidas del programa Fronteras Abiertas de cara a contribuir a posibles modelos de gobernanza transfronteriza para América Latina, de acuerdo a las características de cada área de frontera.

## Premisa

En la última década, observamos que la mayoría de países de América Latina han adoptado en sus estrategias de desarrollo la dimensión territorial, promoviendo programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local y poniendo particular atención a la coordinación inter-institucional y transnacional. Este enfoque favorece por un lado, los procesos de descentralización dentro de cada país y por otro lado, pretende contribuir a nivel más amplio en el proceso integración regional. De esta forma, los actores subnacionales cobran un nuevo protagonismo y su principal desafío será demostrar a nivel local y regional que existen las competencias de gestión suficientes para asumir estas nuevas responsabilidades. En los mismos años y de forma paralela en Europa, donde las políticas de desarrollo territorial y los procesos de descentralización y de integración están mucho más avanzados, los actores subnacionales amplían sus competencias a través de una nueva herramienta: la cooperación descentralizada, la cual a través de las relaciones de partenariado, permite a los territorios proyectarse a nivel internacional y complementar algunas deficiencias ligadas a una cierta “fatiga” de la cooperación internacional.

### *Integración y cooperación transfronteriza*

El nuevo escenario integracionista latinoamericano 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. A su vez, la cooperación transfronteriza se convierte en uno de los instrumentos clave para avanzar en el proceso de integración y cobra un papel relevante debido al proceso de “territorialización de la economía” provocada por la globalización. En América Latina se está definiendo una nueva geografía económica que no sigue las líneas fronteras, afianzándose la idea de que el desarrollo latinoamericano dependerá en buena medida de la capacidad de crear áreas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo tanto a nivel institucional como entre los actores económicos, sociales, culturales. Por tanto, a través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión nueva del desarrollo local, que rompe las rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados (Rhi Sausi, 2008).

A nuestro modo de entender, las fronteras son *espacios de integración* y para ello es fundamental distinguir entre límites fronterizos y áreas de frontera:

Los límites fronterizos tienen la configuración espacial de una línea que separa dos o más países. En América Latina la gestión de los límites fronterizos, en su aspecto más formal, está generalmente asociada al tema de la gestión de aduanas y suele ser competencia de los gobiernos nacionales, aunque tiene repercusiones directas en las áreas de frontera. Éstas últimas, hacen alusión a una franja y son entendidas como espacios territoriales que incluyen dos o más zonas que se asoman al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división política administrativa entre Estados, en las que además de los respectivos gobiernos nacionales, intervienen los gobiernos subnacionales y otros actores del territorio de frontera. Un ejemplo evidente de cómo se entrelazan las competencias entre los diferentes actores nacionales y subnacionales de las áreas de frontera, es en la coordinación de los grandes proyectos ligados a los *corredores bioceánicos*,<sup>1</sup> basados fundamentalmente en la colaboración entre países en torno a sectores estratégicos como: la energía, los instrumentos financieros, la gestión de los pasos de

---

<sup>1</sup> Grandes proyectos de colaboración en sectores estratégicos como son la energía y las infraestructuras. Doce países pertenecientes a la CAN y MERCOSUR participan del programa IIRSA (*Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana*), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dos institutos financieros regionales: la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e il *Fondo Financero para el desarrollo de la cuenca del Plata* (Fon Plata), [www.iirsa.org].

frontera, las tecnologías de información y comunicaciones, el transporte aéreo, marítimo y multimodal. Los corredores bioceánicos implican un concepto de integración basado en la acción conjunta entre Estados: en efecto, en los años recientes se ha difundido en toda América Latina la idea de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales<sup>2</sup> depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional. Además, hay que tener en cuenta el rol clave que juegan los actores de las áreas de frontera, ya que mucha de la responsabilidad en la implementación de estos procesos de cooperación para la integración, recae directamente en las autoridades locales y regionales, las cuales están abocadas a consolidar la competitividad de sus territorios.

La realidad, sin embargo, es que aterrizar todos estos procesos es particularmente complicado en el contexto latinoamericano, ya que como dice Rueda-Junquera, el propio proceso de integración cae en una especie de “círculo vicioso” debido al frágil compromiso político de los Estados (ya que generalmente prevalecen los intereses nacionales en desmedro de los regionales), a la debilidad del sistema jurídico e institucional (ya que no existe un marco jurídico supranacional), el cual depende directamente de los cambiantes acuerdos intergubernamentales, así como debido a la compleja estructura de los sistemas de integración. A pesar de que existen esfuerzos importantes en el ámbito de la cooperación transfronteriza en América Latina, como por ejemplo la delimitación de las Zonas de Integración Fronteriza promovidas por la Comunidad Andina de Naciones, o algunas experiencias interesantes de cooperación transfronteriza aunque con alcances limitados y objetivos específicos (por ejemplo, el proyecto Profrontera Brasil-Argentina), y de que existen multitud de acuerdos binacionales, como una forma de cooperación promovida y gestionada por los gobiernos nacionales en beneficio de las poblaciones fronterizas de ambos países (por ejemplo, los hospitales binacionales en la frontera Perú-Ecuador), la realidad es que existen pocos programas y acciones comunes de cooperación transfronteriza para desarrollar e integrar las áreas contiguas, entendidas como espacio territorial único.

De todas formas, existe un contexto favorecedor: la reciente creación en mayo de 2008 de UNASUR aparece como una clara oportunidad para fortalecer el proceso de integración regional a través de un proceso innovador que vaya más allá de la convergencia de los esquemas subregionales existentes en América del Sur: Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones. Para que esta iniciativa sea eficaz, UNASUR debería llegar a poder conciliar los múltiples espacios de inserción regional y global de cada uno de los países y poder dotar a los ámbitos institucionales de suficiente credibilidad, sin solaparse, eventualmente, con los objetivos de Mercosur (Peña, 2009). En América Central la situación es algo más sencilla, ya que existe un único Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que incluye a todos los países del Istmo, pero que a su vez presenta dificultades similares, a la hora de concretar sus objetivos.

Los gobiernos subestatales latinoamericanos de frontera quieren asumir un papel activo en todos estos procesos mencionados, quieren tomar las riendas de la internacionalización e integración de sus territorios. Esta demanda “desde abajo” se produce porque los proyectos de integración física en América Latina, le han dado una nueva centralidad a las áreas de frontera, además, la globalización ha generado nuevas oportunidades y riesgos en estas áreas ya que ha pasado de ser zonas deprimidas a ser zonas estratégicas, pero también fuente de tensiones transfronterizas entre diferentes países latinoamericanos. Observamos, sin embargo, que esta ambiciosa demanda de los actores subnacionales, se contrasta a menudo, con la escasa preparación y conocimientos sobre la dinámica y la lógica de la cooperación transfronteriza de estos mismos actores.

---

<sup>2</sup> Pero a pesar de que se ha avanzado en las firmas de muchos varios Tratados de libre comercio entre algunos países de forma bilateral, existen pocas políticas y acciones comunes entre los países, particularmente a la hora de adoptar una política comercial común, cuyo paso fundamental sería la adopción del arancel externo común (AEC).

## *Experiencia europea y cooperación descentralizada*

La experiencia de la integración europea constituye para académicos, políticos y operadores latinoamericanos un punto de referencia fundamental. Pero hay que recordar, que en el caso europeo, el impulso hacia la unión surgió de la voluntad de construir un área de paz y seguridad después de dos guerras mundiales. La integración latinoamericana, en cambio, siempre ha estado fundamentalmente relacionada con las perspectivas, a medio plazo, de un desarrollo económico común.

Sin embargo, la propia experiencia europea demuestra que la integración regional de distintos países no garantiza por sí sola el desarrollo territorial y la integración de las áreas “débiles”, es más, incluso puede haber el riesgo de que el mismo proceso llegue a empeorar la situación de marginalidad. Por esta razón, la Unión Europea crea a partir del año 1990 el programa INTERREG, cuyo objetivo es fortalecer la cohesión económica y social dentro de los países de la UE y los países candidatos para su adhesión, promoviendo por un lado, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y por el otro, el desarrollo equilibrado de los territorios. Hoy por hoy, la cooperación transfronteriza es una de las tres prioridades claves dentro de las nuevas regulaciones de la EU y parte integral del Tratado de la Constitución Europea (III-220).<sup>3</sup>

El modelo más maduro es el de la región transfronteriza, que en la Unión Europea se denomina eurorregión. Las Euroregiones son estructuras nacidas desde abajo, por lo tanto no tienen una forma jurídica y/u organizativa única. Lo que tienen en común es que son estructuras permanentes con su propia identidad y con mecanismos decisionales internos (Coletti, 2009).

En este contexto, la experiencia de la integración europea, en términos de enfoque funcional y de cooperación interregional y transfronteriza, podría ser un modelo para el continente latinoamericano, teniendo naturalmente en consideración las diferencias sociales, culturales e históricas que existen entre Europa y América Latina.

En América Latina, como hemos mencionado, existen muchas experiencias de diálogo transfronterizo, acompañadas a veces por proyectos e iniciativas concretas. Sin embargo, consideramos todavía muy débil la capacidad de construir mecanismos de concertación entre los gobiernos intermedios, responsables últimos de la gobernabilidad eficaz de los territorios implicados, que les den estabilidad y continuidad en el tiempo a las relaciones institucionales transfronterizas y también a la gestión de aspectos específicos de problemáticas comunes. La creación y promoción de áreas de cooperación transfronteriza contribuye, en nuestra opinión, no sólo al desarrollo local, sino también al fortalecimiento de los gobiernos intermedios, así como a la eliminación gradual de tensiones entre los países del área y al establecimiento de estructuras interregionales sostenibles.

Las regiones europeas que están realizando experiencias de este tipo podrían ser socios útiles para los gobiernos subnacionales sudamericanos interesados en dar formas organizativas más avanzadas al diálogo transfronterizo. Además, los gobiernos intermedios latinoamericanos, se pueden beneficiar del conocimiento acumulado por las regiones europeas y de esta forma, generar proyectos sobre temáticas típicas ligadas a las relaciones transfronterizas como son la gestión territorial y ambiental, la promoción del desarrollo económico local, el impacto territorial de la infraestructura, el mercado laboral, los flujos migratorios y la cohesión social.

---

<sup>3</sup> Junto con Convergencia, Competitividad Regional y Empleo.

En este contexto, los niveles intermedios europeos pueden dar, además, un valor agregado a estos procesos a través la cooperación descentralizada, entendida como “la acción de cooperación al desarrollo realizada por las autoridades locales en una relación de partenariado con instituciones homólogas de países en vías de desarrollo y con la participación de sus respectivos territorios” (MAE, 2000) , es decir, entre los actores subnacionales, públicos y privados, de los países implicados en dicha relación. La experiencia demuestra que hay una serie de elementos que determinan el impacto y eficacia de estas relaciones como son: los procesos reales de Desarrollo Local que se dan en los territorios, la capacidad y calidad de las instituciones subnacionales, la estabilidad y continuidad institucional, el nivel de madurez de la gobernanza multi-nivel, el dinamismo y la participación de los actores del territorio, las condiciones del capital humano disponible y la accesibilidad a recursos financieros.

Estas alianzas entre territorios promueven el intercambio de experiencias y capacidades, además se han convertido en una verdadera herramienta de la paradiplomacia. La cooperación descentralizada italiana, en particular, se ha centrado en temáticas diferentes de acuerdo a las áreas geográficas. En los Balcanes, por ejemplo, ha focalizado sus esfuerzos principalmente en la reconstrucción postconflicto, en África en lucha contra la pobreza y en América Latina principalmente en la cooperación para el desarrollo Local.

Conectar y crear sinergia entre los actores y procesos mencionados (en América Latina y Europa) es el meta objetivo que se propone el programa de la cooperación italiana: Fronteras Abiertas.

### *Fronteras Abiertas*

El programa Fronteras Abiertas (CeSPI, 2007), cofinanciado desde 2007 por el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano y por algunas Regiones italianas y ejecutado por el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) y el IILA (Instituto Italo-Latino Americano) aboca sus esfuerzos a la construcción de una red interregional de actores para la cooperación transfronteriza en algunas áreas de América Latina. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos y latinoamericanos, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios como la OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios) y el OICS (Observatorio Interregional italiano para la Cooperación al Desarrollo). El programa activa procesos virtuosos de intercambio (norte-sur, sur-sur) para el desarrollo territorial de las áreas de frontera de América Latina. Actualmente, opera formalmente en cuatro áreas de frontera: Bolivia-Chile-Perú, Ecuador-Perú, El Salvador-Honduras-Nicaragua (Golfo de Fonseca) y Argentina-Brasil-Paraguay, aunque también ha apoyado procesos de cooperación transfronteriza en otras áreas de frontera latinoamericanas como en Ecuador-Colombia o en la Región Trifinio de Guatemala-El Salvador-Honduras.

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 publicas 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 programa Fronteras Abiertas también es diferente para cada área de frontera. 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 socio-económicas 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 programa 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.

Una parte relevante del primer año y medio de trabajo se ha dedicado a mejorar la capacidad de diseñar proyectos de los socios locales, de esta forma Fronteras Abiertas se propone como *plataforma proyectual*. El apoyo del programa se ha concentrado en cuatro ámbitos: 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; en la elaboración de proyectos de desarrollo territorial para ser presentados a los donantes de la cooperación internacional. Las principales actividades han sido de: Formación (viajes de estudio, cursos on-line y seminarios), Información (página web, boletín, documentación), Asistencia técnica (elaboración de proyectos, consultoría europea especializada), creación de una red de institutos e investigadores de estudios fronterizos y conformación de una red de parlamentarios de frontera.

A continuación, profundizaremos en los principales procesos generados por el programa Fronteras Abiertas en cada área de frontera y algunos aprendizajes extraídos.

### **1) Triple Frontera Bolivia-Chile-Perú** (Regiones de Tarapacá y Arica Parinacota en Chile; Prefecturas de Oruro y La Paz en Bolivia; Regiones de Puno y Tacna en Perú).

Las primeras actividades del programa Fronteras Abiertas se remontan indirectamente al estudio de factibilidad, realizado por el CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale) en el último tercio de 2006, para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur. Es precisamente en la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú donde se iniciaron las primeras relaciones con algunos actores nacionales, regionales y locales<sup>4</sup> de estos tres países, que más tarde se convertirían en socios estratégicos del programa Fronteras Abiertas que empezó a ejecutarse en julio de 2007.

La Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú es un territorio conocido por compartir una larga historia de conflicto que se remonta a la Guerra del Pacífico (1879-1884), donde todavía hoy se buscan sin éxito soluciones políticas a dos conflictos fundamentales 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). Por tanto, el conflicto de este territorio 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

---

<sup>4</sup> Primeros contactos con SUBDERE, Gobierno Regional de Tarapacá y Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras en Arica en septiembre de 2006.

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”.

Se observa por tanto que, a pesar de la mayor o menor apertura y/o los esfuerzos de los diferentes gobiernos de las últimas décadas respecto a la integración, existen fuerzas centrípetas que dificultan el proceso. Además, los tres países tampoco participan de un mismo subsistema de integración regional, y en el último año incluso han adoptado posturas divergentes respecto a la Comunidad Andina de Naciones. En este contexto desalentador, UNASUR puede convertirse, en cambio, en una verdadera oportunidad para que estos tres países dejen atrás un pasado de conflicto.

Afortunadamente, los procesos en vigor en este territorio de frontera siguen otro curso. A nivel urbano, se observa que ciudades como Tacna y Arica son altamente interdependientes. Existe un elevado flujo cotidiano de personas y familias, un ágil intercambio comercial y hay mucha movilidad ligada a los servicios de salud y educación, incluso se ha logrado desplazar la “frontera fitosanitaria” más al norte. Estos polos urbanos están más cerca entre sí, que de cualquier otro polo urbano dentro de sus propios países. A pesar de todo, cruzar esta frontera se convierte en un trámite formal altamente burocrático y lento, en el que por ejemplo incluso los taxistas que se mueven entre las ciudades y sus respectivos aeropuertos, pueden tener que repetir hasta ocho veces en un día. A nivel rural, por encima de los 3.000 metros, existen municipios y comunidades principalmente de etnia Aymara, para los cuales no existen los límites fronterizos. Cada domingo, los productores locales de los tres países se juntan en un lugar altamente simbólico a 5000 metros de altura: el Tripartito, para comprar y vender sus productos. Estos productores, se mueven en un territorio en el que no hay un paso fronterizo (entre Perú y Bolivia), lo cual deja a muchos municipios peruanos sin posibilidad de insertarse en flujos comerciales más formales.

Estas comunidades andinas trifronterizas, han sido actores fundamentales para el programa Fronteras Abiertas desde que inició sus actividades en 2007. La Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, conformada por 57 municipios de Bolivia, Chile y Perú, es una plataforma desde la cual se están dando iniciativas de cooperación transfronteriza y esfuerzos de integración “desde abajo”, nacidos directamente desde el territorio de frontera. La Alianza Estratégica es un interlocutor político clave, que a pesar de que sabe conversar con la cooperación internacional<sup>5</sup>, no tiene la suficiente capacidad para insertarse con eficacia en los procesos de gobernanza del territorio transfronterizo.

Por tanto esta frontera es un claro ejemplo de cómo pueden darse dos niveles de cooperación transfronteriza (Gabbe, 225) 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).

Observamos pues que el nivel regional o intermedio participa en ambos niveles, lo cual genera cierta ambivalencia en términos de gobernanza, y precisamente el programa Fronteras Abiertas apuesta por el fortalecimiento de los niveles intermedios, para favorecer una mejor articulación entre todos los niveles.

---

<sup>5</sup> En los dos últimos años han podido captar fondos de la línea, Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo para el proyecto “Recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural Aymara”, así como de la línea URBAL III de la Unión Europea para el proyecto “Cohesión, inclusión y desarrollo social a través del turismo sostenible. Fronteras Turísticas”.

Desde que inició el trabajo de Fronteras Abiertas en 2006 en esta frontera ha habido muchos cambios (de gobierno en Perú y Bolivia, elecciones municipales, disputas territoriales, incluso una redefinición político administrativa dentro de Chile con la creación de la Región de Arica Parinacota) que han entorpecido severamente los esfuerzos de integración. Observamos que prácticamente todos los niveles de relación son débiles: entre estados, entre regiones, entre municipios y en la propia articulación multinivel dentro de los propios países. Debido a la compleja coyuntura de esta área de frontera, la estrategia de Fronteras Abiertas finalmente se ha focalizado en estudiar y fortalecer algunas iniciativas de cooperación transfronteriza, sin aspirar a influir contribuir significativamente en el proceso de integración. Por tanto, Fronteras Abiertas, aunque sin perder de vista los ideales de la integración, ha acotado su intervención a un espacio territorial específico cuyo eje integrador está fundamentalmente ligado a la cultura Aymara. Por esta razón, y tomando en cuenta las opiniones de actores de nivel nacional, ha decidido a partir de enero de 2009 incluir al área peruana de Puno dentro del proyecto y por tanto fortalecer también algunas dinámicas de cooperación transfronteriza que se dan en torno al Lago Titicaca entre Bolivia y Perú.

Cabe relevar que uno de los instrumentos que ofrecía el programa Fronteras Abiertas que ha tenido un impacto más positivo para este área, fueron las visitas de estudio de algunos agentes territoriales a las regiones italianas durante 2008, en las que a parte crear y cohesionar a un equipo de trabajo con técnicos de los diferentes niveles institucionales (municipales y regionales) de los tres países que diera continuidad al proceso, se produjo un intercambio técnico de experiencias entre los agentes y los socios italianos para la Triple Frontera que son la Región Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano en el ámbito del desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, el desarrollo del turismo sostenible y responsable y la valorización de los patrimonios culturales.

Fronteras Abiertas seguirá fortaleciendo la red de actores de esta frontera a través de la creación de consensos entre todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) de los tres países para continuar con la elaboración de proyectos de desarrollo del turístico para la zona del tripartito y del Lago Titicaca con fuerte énfasis en la valorización cultural<sup>6</sup>.

## **2) Frontera Ecuador – Perú:** (Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe en Ecuador; Regiones de Lambayeque, Tumbes, Cajamarca y Piura en Perú)

Las relaciones entre Ecuador y Perú han estado marcadas por una historia de 150 años de conflictos que terminaron formalmente en 1998 con una firma de paz definitiva en la ciudad de Brasilia. Desde entonces, ambos países han resuelto prácticamente sus diferencias y colaboran arduamente para afianzar los procesos de cooperación e integración .

El programa Fronteras Abiertas trabaja desde 2006 en el área fronteriza de Ecuador- Perú y muchos de los resultados positivos en este área se deben a que existe un contexto general y supranacional que favorece la integración. 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. La CAN ha dado un impulso decisivo a la integración y el desarrollo fronterizo con la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la subregión andina. Por tanto, cabe resaltar que las actividades del programa Fronteras Abiertas en esta zona fronteriza se han insertado dentro de un proceso de integración más amplio y de un marco binacional bien definido por los gobiernos de Ecuador y Perú. De esta forma, la estrategia de intervención de Fronteras Abiertas para este área ha consistido principalmente en apoyar y fortalecer a los gobiernos intermedios como actores protagonistas y responsables de promover

---

<sup>6</sup> En febrero de 2009 Fronteras Abiertas ha apoyado la presentación conjunta del proyecto “Promoviendo nuestro territorio con identidad: experiencia piloto en las comunidades aymaras de Bolivia, Chile y Perú” a la línea de financiamiento europea “Non Statal Actors”.

muchos de los procesos de cooperación transfronteriza a nivel territorial.

La región italiana que participa como socia de este territorio transfronterizo es el Piamonte. En este caso, la articulación de las relaciones descentralizadas entre el territorio latinoamericano y el italiano ha sido muy efectiva debido a que la región Piamonte ya trabajaba desde hace años, aunque en otras temáticas, con esta modalidad de cooperación en el norte del Perú. Esto ha favorecido particularmente que la región se empoderara del proceso y tomara un rol muy proactivo, incluso contribuyendo a generar alianzas territoriales entre el mundo privado de la frontera latinoamericana y la región Piamonte.

El hilo conductor en torno al cual se articula la estrategia del programa Fronteras Abiertas para la frontera Ecuador-Perú es el turismo sostenible ligado particularmente a la gestión ambiental. Los esfuerzos de Fronteras Abiertas se han concentrado en primer lugar, en el apoyo a la gestión integrada de los recursos naturales a través de la creación y difusión de metodologías de trabajo para las instituciones ambientales locales, para llegar a la puesta en marcha de planes estratégicos en la gestión de los recursos naturales; y en segundo lugar, en el apoyo para la creación de un sistema en red de turismo rural integrado, para lograr el desarrollo socio-económico, humano, armónico, sostenible e integral de esta área de frontera.

A través de Fronteras Abiertas se ha elaborado también un estudio de factibilidad del potencial del turismo rural transfronterizo: un experto del Parque Binacional de los Alpes Marítimos Italia-Francia ha llevado a cabo dicho estudio de factibilidad, lo cual permitirá elaborar un proyecto de desarrollo turístico en las regiones fronterizas de Perú y Ecuador, a someter a agencias internacionales para su financiamiento. Otra intervención que se ha llevado a cabo en el ámbito de Fronteras Abiertas es la financiación, con fondos propios, de un microproyecto en favor del Centro Médico "Dorado del Oriente" de San José de Lourdes, el cual viene siendo equipado a fin de atender a población de la zona fronteriza de Cajamarca (San José de Lourdes - Perú) y de Zamora Chinchipe (Virgen del Cisne -Ecuador). Asimismo, a través de las oportunidades generadas por Fronteras Abiertas, la Región Piamonte viene tramitando el financiamiento de un proyecto para la comunidad indígena de los Saraguros (Loja, Ecuador): con la asistencia del municipio de Caraglio y la comunidad campesina de la Val Grana (Región Piamonte) se implementa un microproyecto para la valorización del queso de calidad producido por la comunidad indígena.

En tema de manejo de los recursos naturales, el proyecto Fronteras Abiertas, con la colaboración de la Región Piamonte, ha brindado asistencia técnica en la elaboración de la propuesta de un "Observatorio inter-regional para la gestión integrada de los recursos naturales", que fue presentada a la convocatoria de Bienes Públicos Regionales de la Banca Interamericana de Desarrollo (BID).

Asimismo, facilitada por el contexto del proyecto Fronteras Abiertas en esta zona, se ha realizado una primera experiencia piloto de acción conjunta en codesarrollo entre inmigrantes peruanos y ecuatorianos residentes en Italia (asociación de inmigrantes peruanos COPEI y la asociación de migrantes ecuatorianos ECUASIF) en favor de la zona fronteriza El Oro – Tumbes. Se trata de talleres de capacitación en turismo sostenible cuyos beneficiarios son los familiares de migrantes de ambos territorios. El Gobierno Regional de Tumbes - Perú y la Municipalidad del Cantón de Huaquillas - Ecuador han apoyado la propuesta de los propios migrantes a fin de promover el turismo sostenible favoreciendo sus países de origen. Estas actividades continuarán en otras ciudades de la zona fronteriza Perú Ecuador, que tiene gran potencialidad turística aún por desarrollar.

Como hemos observado, un primer “valor agregado” del programa Fronteras Abiertas en este área es la posibilidad de realizar pequeños proyectos translocales entre algunas áreas de Piemonte en este área fronteriza.

Cabe resaltar el interés mostrado por los Planes Binacionales Ecuador – Perú sobre las actividades de Fronteras Abiertas y para las actividades futuras se puntará al fortalecimiento de las relaciones y al estudio de mecanismos de colaboración. Durante la realización de sus actividades, Fronteras Abiertas contribuyó a la creación y al continuo fortalecimiento de la red de gobiernos locales, instituciones nacionales y organizaciones interesados al tema del desarrollo transfronterizo. Los socios de la red son los siguientes (gobiernos sub-nacionales): Gobierno provincial de El Oro (Ecuador), Gobierno provincial de Zamora-Chinchipe (Ecuador), Gobierno provincial de Loja (Ecuador), Gobierno regional de Lambayeque (Perú), Gobierno regional de Piura (Perú), Gobierno regional de Tumbes (Perú) y Gobierno regional de Cajamarca (Perú). Las instituciones gubernamentales con las que se mantienen relaciones de colaboración: Plan Binacional Ecuador – Perú, capítulo Ecuador y Plan Binacional Ecuador – Perú, capítulo Perú. Otro socio: OLAGI - Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios.

### **3) Golfo de Fonseca** (Departamento de La Unión en El Salvador, Departamentos de Valle y Choluteca en Honduras, Departamento de Chinandega en Nicaragua).

El proceso de integración regional centroamericano – considerado como un componente fundamental en la política de los gobiernos de istmo – ha tenido una aceleración a lo largo de la negociación para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, cuya conclusión está prevista para 2012. Esto influye también en una consideración creciente hacia la importancia del desarrollo local transfronterizo, el que hasta hace pocos años sólo se venía promoviendo en el área del Trifinio entre Guatemala, Honduras y El Salvador. Una de las áreas donde se están realizando esfuerzos de integración es el Golfo de Fonseca.

El interés de Fronteras Abiertas por el área del Golfo de Fonseca (El Salvador – Honduras – Nicaragua) se debe a las particulares características del istmo centroamericano: la presencia de siete países independientes en un espacio que corresponde a la cuarta parte de México o dos tercios de la superficie de Chile, lo cual hace que prácticamente cualquier localidad no tenga una distancia de una frontera superior a 200 kilómetros; el convencido esfuerzo de todos los gobiernos por darle a la historia del istmo – plagadas por guerras civiles que sólo en la década de los Ochenta cobraron centenares de millares de víctimas – un cambio hacia la paz y la cooperación regional; la construcción de un espacio institucional supranacional como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que, como declaran sus estatutos, “tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.” Asimismo se señala la presencia de un fuerte grado de intercambio entre los territorios pertenecientes a los tres países, la existencia de experiencias – por muy puntuales que sean – de coordinación trinacional que involucran a los gobiernos locales y estructuras de la sociedad civil y finalmente, una explícita opción por parte de los gobiernos nacionales – por lo menos en los discursos oficiales – por la integración transfronteriza.

En este contexto el territorio plurinacional del Golfo de Fonseca – una de las áreas más pobres de Centroamérica – se prepara para vivir en los próximos años profundas transformaciones a raíz de la estructuración de los ejes bioceánicos y el plan infraestructural Puebla – Panamá. Se prevé que la próxima apertura del nuevo puerto de La Unión (El Salvador), que constituirá uno de los extremos de corredor bioceánico entre el océano Pacífico y el Atlántico, creará un escenario que cambiará las dinámicas económicas y sociales de una área considerada muy homogénea en sus oportunidades y desafíos. La conciencia de la necesidad de un esfuerzo común es demostrada por la declaración de

Managua del octubre 2007, en la que los presidentes de El Salvador, Nicaragua y Honduras declaran el Golfo de Fonseca como área de paz y desarrollo sostenible y hacen un llamado a la comunidad internacional para que contribuya en esta dirección.

El Golfo de Fonseca es un área que necesita encarar problemas y encontrar mecanismos interinstitucionales de cooperación transfronteriza y el Programa Fronteras Abiertas apoya a las municipalidades del Golfo de Fonseca en la adopción de nuevas estrategias de gestión para los grandes cambios que se verificarán, fomentando la cooperación transfronteriza y tratando ayudar a que las futuras redes infraestructurales se conviertan en una oportunidad real de desarrollo para toda el área del Golfo. Con la adhesión de la Región italiana de Lombardía al programa Fronteras Abiertas y su opción por el área del Golfo de Fonseca, empezó en febrero 2008 un proceso de clasificación y ordenamiento de las ideas y propuestas de proyecto para esta área.

El Sistema de la Integración Centroamericana SICA debería ser la sede institucional inter-estatal más adecuada para promover y acompañar los procesos de desarrollo transfronterizos, pero todavía tiene que superar los límites políticos, técnicos y financieros que limitan su acción y capacidad de incidencia. Muchas estructuras de la sociedad civil ya están elaborando estudios y enfoques innovadores sobre el concepto del desarrollo transfronterizo. Entre éstas recordamos la salvadoreña Fundación para el Desarrollo Local FUNDE, las hondureñas Fundación Vida e Codeffagolf y el Instituto para el Desarrollo Local Centroamericano Idelca, que tiene un perfil regional. Con todas estas instituciones el programa Fronteras Abiertas está firmando acuerdos de colaboración.

En Centroamérica no existen los gobiernos intermedios, la pirámide político-administrativa no prevé ninguna estructura entre el gobierno central y el municipio. 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 programa Fronteras Abiertas son precisamente diez asociaciones intermunicipales (mancomunidades) de los tres países. Aún con grados diferentes de capacidad de coordinación e incidencia, debidas sobre todo a las diferentes legislaciones e historias administrativas de los tres países, las diez asociaciones intermunicipales se han demostrado en general interlocutores valiosos en la definición de un enfoque innovador del desarrollo territorial del Golfo. A la par de la relación con municipios y mancomunidades, el programa 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. Asimismo se han tenido reuniones informativas con los delegados presidenciales para el Golfo de Fonseca y con el mismo SICA.

En este área de frontera se ha contado con la participación de la Región Lombardía, la cual a través del programa Fronteras Abiertas ha proporcionado apoyo técnico y capacitación a los municipios del Golfo en tema de desarrollo económico sostenible, gestión del ciclo de residuos y protección ambiental, tomando en cuenta en su acción las diferentes iniciativas impulsadas en la región por la cooperación internacional, la sociedad civil, los gobiernos nacionales y estructuras del SICA como la Comisión Centroamericana Ambiente y Desarrollo. El IReR, instituto de la Región Lombardía que se ocupa de estudios territoriales para las políticas regionales, presentó en el mes de febrero de 2009 un estudio para la factibilidad de un Plan Integrado de Desarrollo Territorial para el Golfo de Fonseca, a partir del análisis de los proyectos elaborados por todos los municipios del área. El resultado es un fuerte instrumento para la planificación territorial y la eficaz intervención de los proyectos de cooperación descentralizada que se realizarán.

En el futuro próximo el programa Fronteras Abiertas, además de apoyar a la Región Lombardía en el diseño del plan ejecutivo y en la búsqueda de financiamientos internacionales, llevará a cabo estudios y análisis para la integración territorial y la integración social y económica en áreas de frontera en colaboración con institutos de investigación centroamericanos.

### **Una nueva área para Fronteras Abiertas en Centroamérica: el Trifinio**

A través de los contactos establecidos para la realización de la iniciativa en el Golfo de Fonseca, el programa Fronteras Abiertas ha tomado contacto con la experiencia del Plan Trifinio. Esta región corresponde a la zona de frontera entre El Salvador, Guatemala y Honduras. En particular, el Programa Fronteras Abiertas dio un importante aporte práctico, metodológico y conceptual al Proyecto “Cohesión Social en municipios del Trifinio Centroamericano”. La propuesta fue aprobada en el ámbito del Programa de la Comisión Europea URBAL III y llevará a cabo la definición de la planificación territorial de toda el área. Participan en este proyecto la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa, el CeSPI, la Región Lombardía, la Diputación provincial española de Huelva y el Observatorio inter-regional italiano sobre Cooperación al Desarrollo.

#### **4) Triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay** (Provincia de Misiones en Argentina, Estado de Paraná en Brasil, Departamento de Alto Paraná en Paraguay)

Desde su ideación, Fronteras Abiertas ha considerado Brasil como país prioritario. Se trata del país latinoamericano con la frontera más amplia (15 mil kilómetros), compartida con la mayoría de países sudamericanos. En principio se trataba sólo de decidir en qué área fronteriza específica iba a concentrar su atención el programa, así que después de evaluar las coyunturas de diferentes áreas, finalmente se decidió trabajar en la frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (Provincia de Misiones, Estado de Paraná, Departamento de Alto Paraná) donde las actividades se iniciaron a principios del año 2008.

Esta área fronteriza cumplía, en efecto, tres condiciones fundamentales para que Fronteras Abiertas pudiese dar una contribución a la cooperación transfronteriza. Por un lado, se trata de una región particularmente dinámica en términos demográficos, económicos y culturales. Por otro lado, la región forma parte de tres de los cuatro países de MERCOSUR, es decir que cuenta con un contexto de integración supranacional vigente. Por último, a pesar de que existen algunas tensiones en las relaciones entre los tres países, se trata de una región fronteriza pacífica y con una voluntad compartida de mejoramiento.

Sin embargo, estas condiciones no son suficientes para generar una cooperación transfronteriza amplia y profunda. El área fronteriza sigue afrontando numerosos problemas que dificultan la movilidad de bienes y personas, debido a la escasez y fragilidad de proyectos de cooperación económica y social transfronteriza, y a una gobernanza institucional débil y poco activa.

El proyecto Fronteras Abiertas, por consiguiente, ha priorizado sus actividades, por un lado, en mapear los problemas más significativos que dificultan el desarrollo de la cooperación transfronteriza y, por el otro, en identificar a los actores regionales y locales más conscientes y con mayor voluntad para superar tales dificultades. Igual que en las demás áreas de intervención de Fronteras Abiertas, el trabajo con los gobiernos nacionales ha sido una constante. El primer objetivo en esta actividad ha sido contar con el apoyo de las autoridades nacionales para profundizar la cooperación transfronteriza, así como identificar los problemas cuyas soluciones dependen principalmente de los mecanismos de integración. Por ejemplo, algunas dificultades en el comercio transfronterizo se deben a incumplimientos de acuerdos tomados en la sede del Mercosur, como es el caso de los previstos controles aduanales integrados.

En este sentido, el tema de la gobernanza entre los varios niveles institucionales (supranacional-regional-local) en las zonas fronterizas aparece como uno de los ejes fundamentales para dar un salto cuantitativo y cualitativo de la cooperación transfronteriza. De allí que el objetivo primario de Fronteras Abiertas por constituir redes institucionales a nivel regional y local resulte fuertemente funcional a las prioridades de gobernanza del proceso transfronterizo.

El carácter de actor internacional ha permitido a Fronteras Abiertas ejercitar un papel catalizador para favorecer el diálogo transfronterizo, no obstante en esta área transfronteriza el proyecto no haya podido ser acompañada por una presencia sistemática de la cooperación descentralizada italiana, como en las otras áreas de intervención de Fronteras Abiertas. Las razones de esta ausencia están estrechamente relacionadas con las dificultades de la cooperación descentralizada para operar en varios escenarios, sobre todo cuando se trata de actividades de *start up* de procesos. En este sentido, se podría inferir que la participación de la descentralizada europea en el área de Iguazú estará asociada a la madurez que adquiera el proceso endógeno de cooperación transfronteriza. Es decir, la cooperación descentralizada será útil y funcional en la medida que aproveche las oportunidades que le serán ofrecidas por los actores de la cooperación transfronteriza. El dinamismo económico de la región constituye, sin duda, uno de los principales puntos de atracción para la cooperación descentralizada.

La construcción de la red institucional a nivel local no ha adoptado, sin embargo, un criterio lineal de entidades homólogas. Esto es, no ha promovido una red constituida exclusivamente por gobiernos regionales (o locales o de entidades funcionales, tipo agencias), sino que ha privilegiado, como se ha dicho, a los actores más dinámicos e incisivos, más allá de su homogeneidad institucional. Con ello se ha buscado evitar la construcción de una red burocrática y poco funcional como existen numerosas en América Latina. La red de Fronteras Abiertas se basa, por consiguiente, en actores territoriales, tanto institucionales como privados. Las propias instituciones locales son de tipo descentralizado como desconcentrado. Debe quedar claro, sin embargo, que se trata solamente de un punto de partida funcional para la construcción de *gobernanza* y no de su punto de llegada.

Así por ejemplo, el socio principal por el lado brasileño es el Sebrae-Paraná, una agencia nacional con redes regionales de promoción de micros y pequeñas empresas con mandato del gobierno nacional para promover la cooperación transfronteriza, mientras el principal socio argentino es el gobierno provincial de Misiones y los principales socios en Paraguay son las Intendencias (gobiernos municipales) y las cámaras de comercio. En los tres casos, socios particularmente interesantes, son los gobiernos municipales por la existencia potencial de una serie de ciudades gemelas. Así mismo en todos los casos se cuenta con la participación de los gobiernos subnacionales, pero no en todos los casos ejercen el liderazgo en la cooperación transfronteriza.

Esta dinámica red ha permitido a Fronteras Abiertas obtener tres resultados significativos. En primer lugar, ha permitido apoyar proyectos de cooperación transfronteriza más relevantes. Este el caso, del proyecto de transferencia tecnológica a las micro y pequeñas empresas de los tres países, promovida por Sebrae-Paraná con la colaboración de Sebrae nacional y el Fomin-Bid. En segundo lugar, Fronteras Abiertas ha sido invitado como socio en una serie de iniciativas de cooperación transfronteriza, lo cual ha favorecido una ampliación temática de las actividades del proyecto. En particular, se puede mencionar la cooperación universitaria transfronteriza, gracias a la relación con la red América Platina, promovida por la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, y la cooperación social transfronteriza, específicamente en los campos de salud y educación, entre las regiones de frontera de Argentina (Misiones y Formosa) y Paraguay (Alto Paraná, Itapúa y Alberdi). En tercer lugar, la red ha permitido una ampliación geográfica del proyecto a lo largo de la frontera de Paraguay con Argentina (Formosa) y con Brasil (Mato Grosso do Sul). De particular interés pueden ser los proyectos de ciudades gemelas transfronterizas.

Un primer balance de esta experiencia y una mejor definición del programa de trabajo de Fronteras Abiertas, están contemplados en los objetivos del *I° Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay. Cooperación Sur-Sur para la Integración*, organizado por Fronteras Abiertas con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay y el Departamento de Alto Paraná, que se llevará a cabo en Ciudad del Este, los días 29 y 30 de abril de 2009. En este encuentro más de un centenar de representantes de las instituciones nacionales, regionales y locales, del sector privado, de las universidades y de entidades de promoción al desarrollo debatirán en siete mesas de trabajo cómo mejorar la cooperación transfronteriza entre los tres países.

## Conclusiones

Para concluir, cabe agregar que el programa Fronteras Abiertas en sus dos primeros años de ejecución, se ha encontrado con algunas dificultades típicas de la cooperación transfronteriza. En particular, se registra una cierta desconfianza por parte de los gobiernos nacionales a las iniciativas internacionales de los niveles institucionales intermedios y locales, así como también pesan las divergencias de los procesos de descentralización de los Estados, sobre todo por lo que respecta a los márgenes políticos y decisionales de los actores territoriales fronterizos. Además, a menudo existen asimetrías territoriales en términos de desarrollo económico y humano, así como en la capacidad de gestión de las instituciones intermedias y locales.

La clave para consolidar 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, se abre una dimensión totalmente nueva del desarrollo local, que retoma los elementos del desarrollo territorial pero al mismo tiempo rompe con las rígidas divisiones nacionales, creando nuevas áreas de desarrollo y estabilidad que sin contradecir la lógica de los Estados nacionales las coloca en una dinámica de mayor integración .

La eventual creación de estructuras de diálogo transfronteriza 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”(AGEG/AEBR/ARFE, 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.

## Bibliografía

AGEG/AEBR/ARFE (2004) “ Carta europea delle regioni di confine e transfrontaliere, Versione rielaborata”. [[http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta\\_Final\\_071004.it.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf)].

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”. [<http://www.cespi.it/RISTIS.html>].

COLETTI, Raffaella (2009), “Cooperación Transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”, paper presentado en la X edición de Border Regions in Transition (BRIT), Arica, Chile.

GABBE, Jens (2005), “Governance and cross-border cooperation”, Speech on the occasion on the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland, Interreg IIIC-.

GONZALEZ-MIRANDA, S. (2006), *Arica y La Triple Frontera: Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile*, Ed. Aríbalo.

MAE (2000) “Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata allo sviluppo”, DGCS.

ORIAS, Ramiro (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.

PEÑA, Félix (2009), “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?”, *Nueva Sociedad*, n. 219, enero-febrero 2009, pp. 46-58.

RHI-SAUSI, José Luis (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 Triangular, Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, XXI Edición, San Lorenzo de El Escorial, España.

RUEDA-JUNQUERA F. (2009), “¿Que se puede aprender del proceso de integración europeo?”, *Nueva Sociedad*, n. 219, enero-febrero 2009, pp. 59-75.