

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



ISTITUTO ITALO-LATINO AMERICANO

Proyecto
FRONTERAS ABIERTAS
Red Interregional
para la Cooperación Transfronteriza
y la Integración Latinoamericana

**Partenariado territorial de las regiones
italianas y españolas con los gobiernos
sub-nacionales de América Latina y el Caribe**

Roma, enero de 2007

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| PREFACIO..... | 5 |
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. LA PROPUESTA..... | 8 |
| 3. DURACIÓN..... | 8 |
| 4. ESTRUCTURA DEL PROYECTO | 8 |
| 4.1 Objetivos generales y específicos | 8 |
| 4.2 Resultados esperados | 8 |
| 5. METODOLOGÍA | 9 |
| 6. LAS ACTIVIDADES DE LA RED..... | 11 |
| 6.1 Areas de intervención | 11 |
| 6.2 Tipo de actividades..... | 12 |
| 6.3 Actividades en las diversas áreas | 15 |
| 7. CRONOGRAMA DE LOS PRIMEROS 12 MESES..... | 16 |

PREFACIO

Durante el 2006, IILA y CeSPI realizaron un estudio de factibilidad en América Latina que permitió analizar algunos procesos de diálogo transfronterizo ya existentes, demostrando un gran potencial para relaciones de intercambio de experiencias, metodologías y buenas prácticas con administraciones sub-nacionales italianas y españolas, desde hace años empeñadas en desarrollar iniciativas transfronterizas y de integración regional.

La investigación reveló un amplio interés en la cooperación transfronteriza en América Latina y, en particular, en nuestra propuesta de crear una *Red Interregional por la Cooperación Transfronteriza e Integración Latinoamericana* que apoye los procesos de integración física y promueva las regiones fronterizas como espacios abiertos de desarrollo económico y crecimiento democrático.

1. INTRODUCCIÓN

Conceptos como la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional ya forman parte de la agenda política de los países latinoamericanos. Los gobiernos de la región consideran entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de apoyo al desarrollo local y la coordinación inter-institucional y transnacional para la integración de zonas que van más allá de las fronteras entre los estados. La integración regional es considerada un instrumento clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción en el sistema económico internacional: el desarrollo latinoamericano está ligado a la capacidad de crear zonas que promuevan procesos convergentes de desarrollo tanto a nivel institucional como a nivel de los agentes económicos, políticos y sociales.

La experiencia de la integración europea es un punto de referencia fundamental para expertos, políticos y operadores latinoamericanos, aunque hay que recordar que en el caso europeo la creación de una Unión nace del empeño por construir una zona de paz y seguridad después de la Segunda Guerra Mundial, mientras que en América Latina siempre se ha relacionado la idea de integración con la necesidad de poder contar con perspectivas de desarrollo económico a mediano plazo.¹ Numerosos factores causan aún tensión inter-estatal en el subcontinente latinoamericano: en primer lugar, la globalización provoca tensiones entre los Países a raíz de la competitividad comercial y productiva; problemáticas medioambientales también llevan a roces entre países que comparten una cuenca hídrica o forestal; la formación de alianzas políticas entre grupos de países es interpretado por otros países como una amenaza a su soberanía e intereses.² Teniendo en cuentas estas dinámicas, la integración transfronteriza podría jugar un papel en la reducción y prevención de tensiones, especialmente en aquellas zonas compartidas por diversos países. El desarrollo regional también podría contribuir a estabilizar desequilibrios territoriales y reducir la marginalidad social y otros problemas típicos de la congestión de las grandes ciudades: en América Latina se mira con interés creciente a estas concepciones y las experiencias que a éstas se inspiran, desarrolladas sobre todo en Europa.

La investigación IILA/CeSPI ha confirmado el interés, tanto de los gobiernos nacionales como de las instituciones intermedias latinoamericanas, a contribuir activamente a la creación de una red que los ponga en contacto entre ellos y con entidades homólogas italianas y españolas.

¹ Más sobre el origen de la idea de la integración latinoamericana (proveniente de las corriente del panamericanismo), consultar Ramiro Xavier Vera-Fluixá (2000), *Principios de Integración Regional en América latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*, ZEI Discussion Paper C73.

² Por ejemplo, el eje creado entre Venezuela y Bolivia a nivel de política energética y la fricción que esto ha causado no sólo a las compañías petrolíferas sino también a países como Brasil; o la tensión “ambiental” entre Argentina y Uruguay por el incidente de la fábrica de Botnia acusada de contaminar la cuenca del río Uruguay que separa ambos países.

En el desarrollo de zonas transfronterizas, las instituciones claves son aquellas administraciones que están inmediatamente por debajo del nivel central y que son de alguna manera equiparables a las *regiones* italianas o a las *comunidades autónomas* de España. En los distintos países, este nivel administrativo se llama de diversas maneras: *departamento*, *provincia*, *región*, y hasta *estado*, como ocurre en algunos países con estatuto federal como Brasil y México. De la misma manera, entre un país y el otro varían las competencias de dichas instituciones.

El proyecto que aquí presentamos propone reforzar el papel de estas entidades intermedias en la creación y desarrollo de los territorios transfronterizos, partiendo de la idea que se trata de un nivel de la administración pública que contribuye de manera proactiva a la gobernabilidad eficaz del territorio implicado. Además, tiene un mayor grado de cercanía a la dinámica territorial que los gobiernos centrales, garantizando al mismo tiempo una visión estratégica compleja muy superior a la que se encontraría a nivel municipal. Esto no quiere decir que no puedan contribuir al desarrollo de las relaciones transfronterizas también redes donde participen administraciones municipales y otras formas de gestión de territorio más pequeñas (parroquias, cantones). Sin embargo creemos que éstas pueden contribuir al desarrollo transfronterizo sólo si se insertan en una estrategia más amplia. A su vez estas estrategias sólo pueden ser garantizadas y llevadas a cabo a través de instituciones de dimensiones territoriales relevantes y con competencias suficientemente desarrolladas en términos de dirección y realización.

La experiencia europea de las *euromregiones* y de la integración transfronteriza muestra como reforzar la administración intermedia, aunque elemento necesario, no es suficiente si no se crea, además, una verdadera *institución transfronteriza*, que cree modalidades de diálogo y cooperación estables entre los distintos sujetos de la región. No tanto para crear nuevos niveles de administración conjunta que modifiquen la estructura institucional, sino más bien para construir sedes permanentes orientadas a mejorar la eficacia de los organismos públicos a ambos lados de la frontera y para prevenir, manejar y resolver las diversas tensiones y contiendas que puedan surgir. Esto es de particular importancia en América Latina donde se ha comprobado que los gobiernos subnacionales están sujetos a una gran volatilidad que tiende a limitar fuertemente la continuidad en los procesos de diálogo.

La experiencia de las euromregiones y de las zonas europeas de integración transfronteriza en general, ha producido en los últimos años una serie de recomendaciones metodológicas que podrían ser muy útiles para América Latina. Un primer punto concierne el hecho que las estructuras locales de los distintos países deben tener competencias decisionales análogas. Según la experiencia europea, los problemas más frecuentes surgen de las diferencias estructurales y de competencias entre los diversos países. Por eso es importante analizar los problemas caso por caso y buscar soluciones operativas, intentando evitar la aplicación mecánica de soluciones estándar que, aunque hayan funcionado en un determinado contexto, podrían ser poco eficientes en otro aparentemente similar.

Otra recomendación importante proveniente de la experiencia europea es que, para que las estructuras de cooperación transfronteriza sean realmente eficaces y estables, éstas tienen que crearse con el fin de aumentar y profundizar las actividades de cooperación ya existentes – no constituidas desde “arriba” –, como condición *preliminar* a la cooperación transfronteriza³. Esta idea de integración transfronteriza es particularmente útil para los procesos en curso en América Latina, donde la estructura de diálogo y planificación del modelo de la cooperación transfronteriza europea se podría considerar un punto de llegada de un camino ya emprendido.

De aquí deriva una primera fase que busca promover un proceso de conocimiento recíproco entre los territorios socios: para tal fin, es fundamental crear redes, foros, espacios para el intercambio de información y de “buenas prácticas”. Estos procesos podrían conducir a la identificación de

³ Para profundizar sobre este punto, ver *Aspetti istituzionali della cooperazione transfrontaliera*, editado por Associazione delle Regioni Europee di Confine (ARFE), marzo 1999.

modalidades comunes de trabajo para llevar a cabo análisis y estrategias regionales, o sea, espacios institucionalmente más estructurados (observatorios, comités conjuntos, agencias, etc.). La evolución de estas estructuras transfronterizas (inicialmente informales y temporales, después informales pero regulares y así sucesivamente hasta su formalización) podría aportar a la creación de estructuras con autonomía técnica, administrativa, financiera y poder decisional.

Hay numerosas temáticas dentro de las relaciones transfronterizas en las que los niveles administrativos subnacionales pueden jugar un papel relevante. Entre estas, se encuentran la gestión ambiental y territorial (recursos naturales, preservación de la biodiversidad, circuitos turísticos ecosostenibles, etc.), la promoción del desarrollo económico local (*cluster* de empresas, procesos productivos y comerciales), el impacto territorial de la infraestructura, el mercado laboral, los flujos migratorios, la relación urbano/rural, la coesión social (especialmente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la salud y la educación). Y por otro lado, es indispensable la coherencia entre las políticas sub-nacionales de diálogo e integración transfronteriza y la política de los Estados para facilitar el intercambio y coordinación: no tendría sentido crear circuitos turísticos integrados o mejorar la infraestructura vial (hoteles, servicios para el tráfico automovilístico, etc.) sin tener una políticas de seguridad adecuada y aduanas que faciliten el tráfico entre los dos lados de la frontera.

En este marco, se refuerza el impulso para dar un mayor rol a los *gobiernos intermedios*. Su redefinición influye procesos de descentralización en los cuales el gobierno regional es visto a menudo como motor del desarrollo económico (incluso en países fuertemente centralizados como por ejemplo Chile). De todos modos, sin menosvalorar la popularidad de la que goza la idea de descentralización en América Latina, es importante tener en cuenta los riesgos al que puede conllevar en lo que se refiere a incrementos en la desigualdad y la “territorialización de la pobreza”.⁴

El creciente rol de los gobiernos sub-nacionales – cada vez más reconocido por parte de los gobiernos centrales y parlamentos de la gran mayoría de los países latinoamericanos – se refleja también en la reivindicación de parte de las mismas administraciones intermedias, de su propio papel en la construcción de una sociedad plenamente democrática e incluyente. La descentralización está, de hecho, reconocida por todos como un proceso que intensifica la democracia a través de administraciones capaces de gobernar el territorio contando con la participación ciudadana y la inclusión social. Desde este punto de vista es significativa la creación, en el 2004, de la OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios), en la que participan representantes de centenas de administraciones regionales latinoamericanas, con la idea de estimular el diálogo y la cooperación entre las instituciones sub-nacionales.⁵

Para reforzar la dimensión territorial y regional del desarrollo en América Latina, podría ser de gran utilidad la experiencia de la cooperación transfronteriza de las regiones y administraciones locales italianas y españolas. La colaboración de las regiones europeas pondría a disposición de los socios latinoamericanos la experiencia de cooperación realizada con los países vecinos de la Unión Europea (Balcanes y África del Norte), además de otros temas prioritarios como el desarrollo económico local, la integración transfronteriza, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y las políticas ambientales. La experiencia europea también podría resultar muy útil con otros temas transversales como el fortalecimiento de las instituciones sub-nacionales, apoyo a la internacionalización y la cooperación intra-regional.

⁴ Para mayor información, consultar Adriana Clemente, *Descentralización y desarrollo en América latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta*, en J.L. Rhi-Sausi (ed. *El desarrollo local en América latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Caracas.

⁵ Página web de la OLAGI: www.olagi.org

2. LA PROPUESTA

El proyecto se propone construir una *Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza a la Integración Latinoamericana* (Red Fronteras Abiertas), basándose sobre cinco áreas prioritarias: (a) Programación territorial; (b) Desarrollo económico local; (c) Desarrollo social; (d) Manejo ambiental; (e) Fortalecimiento institucional.

Las principales actividades previstas del proyecto son: (a) intercambio de buenas prácticas, (b) formación (mediante cursos, formación a distancia y, sobre todo, pasantías en las regiones italianas y españolas que participen en el programa, (c) asesoría especializada, (d) divulgación (página web, boletín de noticias, manuales de formación y documentación).

La Red se basará no sólo en la participación de las regiones y entidades locales italianas, españolas y latinoamericanas y algunos de sus dispositivos institucionales (Osservatorio Interregionale italiano per la Cooperazione allo Sviluppo – OICS –, OLAGI, etc.), sino también de organismos supranacionales, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), principal institución regional para la integración latinoamericana, la cual considera prioritaria la cooperación transfronteriza.

Es importante destacar que la Red favorecerá no sólo el intercambio entre Europa y América Latina, sino también un flujo de metodologías y buenas prácticas entre las regiones latinoamericanas (*cooperación sur-sur*), dando a conocer las diversas experiencias. Por otro lado, la construcción de la Red se basará sobre una colaboración italo-española en el campo de la cooperación descentralizada con América Latina.

3. DURACIÓN

El proyecto durará 36 meses, empezando en la primera mitad del 2007.

4. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

4.1 Objetivos generales y específicos

El objetivo general del proyecto es contribuir a fortalecer los procesos de integración regional entre los países de América Latina. El objetivo específico es la creación y activación de una red que facilite la relación entre las administraciones intermedias latinoamericanas con regiones italianas y españolas activas en procesos de diálogo e integración transfronteriza. Los efectos tangibles se darán en términos de un mejoramiento de la política integrada en la problemática transfronteriza por parte de las instituciones intermedias de los países participantes, especialmente a través de la creación de una nueva institucionalidad y de sistemas de organización y políticas innovadoras.

4.2 Resultados esperados

Los resultados esperados del proyecto se pueden dividir en *outputs* y *outcomes*. Los primeros consistirán en un cierto número de funcionarios públicos capacitados (a distancia y a través de las pasantías), la facilitación de consultoría especializada, proyectos de cooperación transfronteriza creados con el acompañamiento de operadores internacionales. Los segundos (*outcomes*), constituirán la definición de las hipótesis de innovación de las políticas públicas territoriales y nuevos planes normativos, la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, la propuesta de modelos de relaciones transfronterizas, innovación de gestión en los campos específicos de colaboración entre las regiones de más países, proyectos de reforma/reorganización institucional.

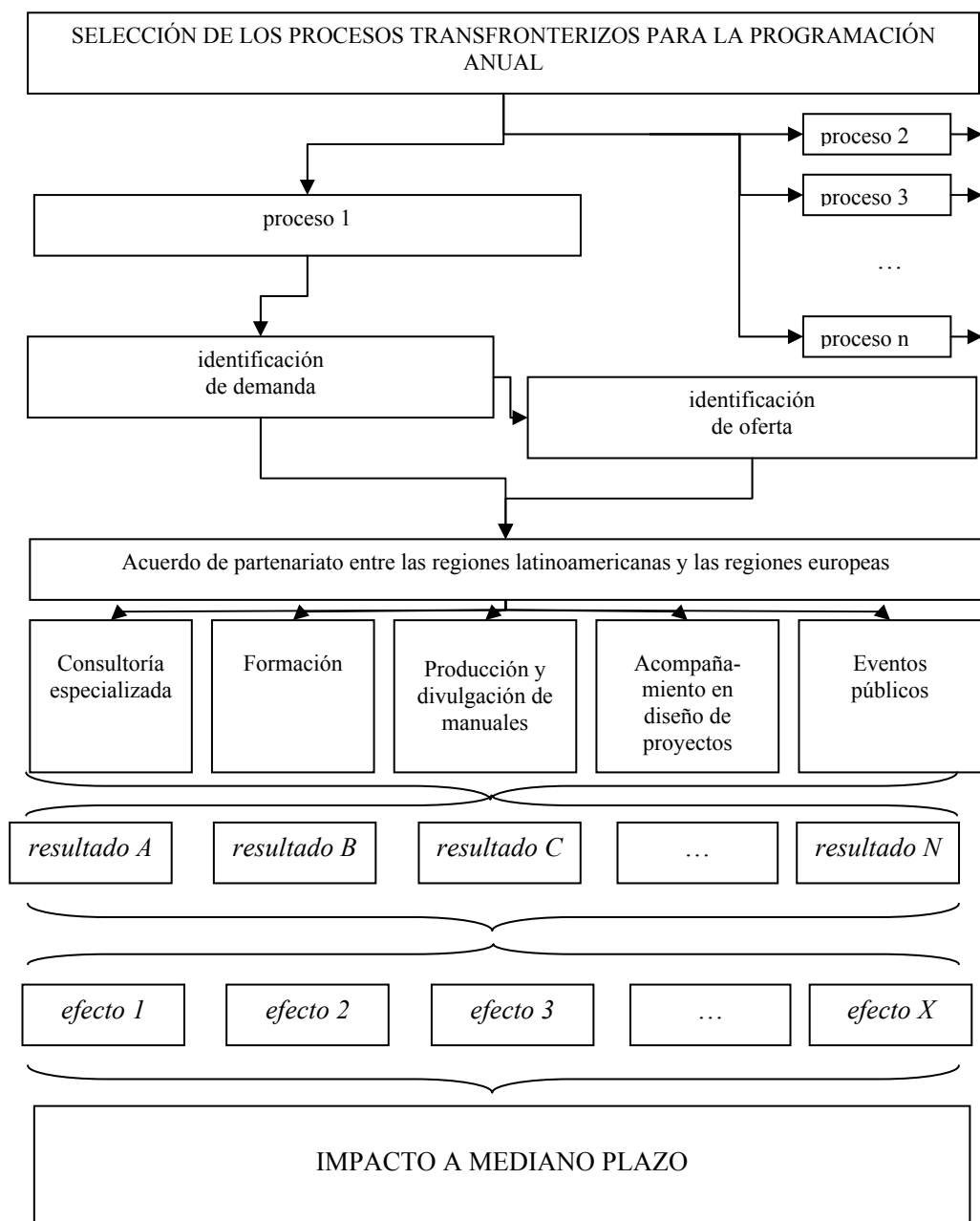
5. METODOLOGÍA

La Red trabajará sobre una agenda de colaboración euro-latinoamericana basada en la demanda de fortalecimiento institucional proveniente de los gobiernos subnacionales de América Latina. Se identificarán experiencias europeas y latinoamericanas con elementos replicables, evitando de enfocarse sobre casos excesivamente vinculados a condiciones específicas institucionales, históricas, territoriales propias del lugar donde se desarrollaron.

La programación de un plan de intercambio debe adaptar su elección de herramientas a utilizar para que tenga en cuenta los fines que se quiere obtener: la consultoría especializada puede ser útil en ciertos contextos y para la obtención de ciertos objetivos, y no para otros; visitas de estudio en Italia y España pueden resultar interesantes y provechosas para desarrollar algunos temas, mientras para otros pueden ser completamente inútiles; no todas las regiones tienen la misma capacidad para transferir conocimientos u organizar y manejar cursos didácticos, por lo tanto conviene tener en cuenta la específica capacidad de “divulgación”, y no sólo las competencias sectoriales.

En efecto, la percepción de la utilidad, adaptabilidad, replicabilidad de una experiencia por parte de las administraciones públicas locales y regionales es fundamental para el éxito de la iniciativa, de la misma manera en la que el *ownership* es considerado generalmente un factor imprescindible en los proyectos de cooperación al desarrollo.

A continuación, un esquema del plan metodológico a seguir por el proyecto aquí propuesto.



Con base en el estudio de factibilidad, pensamos que en la definición de un plan de intercambio entre las administraciones regionales italianas/españolas y latinoamericanas sea importante seguir un trayecto estructurado que pueda garantizar que los temas a tratar, las metodologías y las actividades concretas que darán lugar a la colaboración entre los varios agentes de la red, se hayan acordado según una secuencia lógica:

- el punto de partida consiste en identificar la demanda (la necesidad existente de consultas especializadas y de formación) y la oferta (*know-how*, experiencia realizada, disponibilidad para formación, capacidad de transferencia y acompañamiento) de las administraciones regionales internas a la red;
- basándose sobre la oferta y demanda, serán estipulados acuerdos de partenariado entre las redes locales de gobiernos intermedios latinoamericanos involucrados en una misma región transfronteriza y administraciones europeas;

- a continuación, se realizará un análisis de las fortalezas y debilidades y un análisis de los actores relevantes de los territorios interesados, con respecto a los temas identificados en el primer paso;
- llegados a este punto, se construye un plan de intercambio, recurriendo a los instrumentos previstos.

Los instrumentos corresponden a los principales componentes del proyecto:

- pasantías de los operadores en instituciones europeas o latinoamericanas para adquirir experiencia en áreas de particular interés;
- visitas de consultoría especializada por parte de los operadores regionales italianos, españoles y latinoamericanos en las diversas zonas transfronterizas del proyecto;
- actividades de formación a distancia a través del uso de plataformas informáticas;
- elaboración y divulgación de manuales de cooperación transfronteriza y programación territorial;
- actividades de formación y acompañamiento en la formulación de proyectos a proponer a organismos financieros internacionales;
- eventos públicos y acciones de divulgación sobre temas prioritarios para el desarrollo de las regiones transfronterizas.

6. LAS ACTIVIDADES DE LA RED

6.1 Areas de intervención

La Red será un espacio de concertación y diálogo abierto a todas las instituciones latinoamericanas que muestren interés en esta iniciativa. Con tal fin, a través de la OLAGI será posible dar a conocer el proyecto a un gran número de gobiernos sub-nacionales. Es aconsejable sin embargo que las actividades más sistemáticas hagan referencia a las zonas transfronterizas nombradas en el estudio de factibilidad y a las áreas prioritarias indicadas por la CAF:

- I. Región transfronteriza sur Ecuador – noroeste Perú (provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchi en Ecuador; departamentos de Lambayeque, Tumbes, Piura en Perú),
- II. Región aymara de la triple frontera Chile-Bolivia-Perú (región de Tarapacá en Chile; departamentos de Oruro, Potosí, La Paz en Bolivia; departamentos de Puno y Tacna en Perú),
- III. Región transfronteriza noroeste argentino – suroeste del Paraguay – sur de Bolivia (provincias de Salta, Jujuy, Formosa en Argentina; departamentos de Chuquisaca, Tarija, Potosí en Bolivia; departamentos de Boquerón, Pdte. Hayes, Asunción, Central, Neembucú en Paraguay),
- IV. Región transfronteriza amazónica (Brasil, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela, Suriname, Guyana, Guyana Francesa),
- V. Región transfronteriza del este argentino – sur del Brasil – Uruguay (provincia de Misiones, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos en Argentina; estados de Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul en Brasil; todos los departamentos de Uruguay),
- VI. Región transfronteriza oeste brasileño (estados de Mato Grosso do Sul y Paraná) – noreste de Paraguay – sureste de Bolivia,
- VII. Región transfronteriza mesoamericana sur de México (estado de Chiapas) – Guatemala – El Salvador – Honduras,
- VIII. Región transfronteriza Haití – República Dominicana.

El siguiente mapa indica las zonas seleccionadas por el proyecto.



6.2 Tipo de actividades

- a) ELABORACIÓN Y DIVULGACIÓN MANUALES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y PROGRAMACIÓN TERRITORIAL

La consolidación de una “cultura de la cooperación transfronteriza” en América Latina también depende de la preparación y distribución de textos que orienten el intercambio, la formulación y el manejo de relaciones entre las administraciones locales.

- b) ACTIVIDADES DE FORMACIÓN A DISTANCIA A TRAVÉS DEL USO DE PLATAFORMAS INFORMÁTICAS Y TELEMÁTICAS

La metodología de la formación a distancia ya fue empleada con éxito en numerosos programas de formación de personal de la administración pública, en el contexto de cooperación internacional descentralizada. Se ha comprobado que esta metodología didáctica es muy apropiada para participantes que tienen pocas posibilidades de alejarse de su lugar de trabajo. En tales circunstancias, se podría desarrollar la parte propedeútica del curso de formación, relacionada con contenidos análogos a los indicados en el punto (d).

c) EVENTOS PÚBLICOS SOBRE TEMAS PRIORITARIOS PARA EL DESARROLLO DE LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS

Además de las actividades que desarrollarán las administraciones intermedias en los procesos de intercambio y cooperación, es preciso programar algunos eventos abiertos a todos los gobiernos intermedios – y por lo tanto, no sólo a aquellos que ya participan en los intercambios – para tratar temas vinculados con las relaciones transfronterizas, que sean de interés común y que estén dentro de sus prioridades. De esta manera sería posible crear una especie de “anillo externo” entorno al proyecto, favoreciendo la difusión de la denominada “cultura de la cooperación transfronteriza”. En efecto hemos podido comprobar durante el estudio de factibilidad, cómo el diálogo entre los territorios e instituciones a menudo llama la atención de otros territorios en los países involucrados o incluso de territorios de otros países (como en el caso de la presencia del departamento de Nariño, Colombia, en el encuentro ecuatoriano-peruano realizado en Loja en julio 2006).

d) PASANTÍAS DE OPERADORES EN INSTITUCIONES ITALIANAS, ESPAÑOLAS O LATINOAMERICANAS QUE PROTAGONICEN EXPERIENCIAS DE PARTICULAR INTERÉS

Las pasantías en instituciones homólogas son útiles si se consigue involucrar al pasante en la actividad operativa que se realiza normalmente, permitiéndole desarrollar un conocimiento directo de los procesos y de modalidades de gestión existentes en las relaciones transfronterizas. Es fundamental realizar una correcta evaluación de la situación en la que se verá envuelto el practicante si se desea que la iniciativa tenga éxito. Una pasantía tiene sentido si el sujeto puede *ver* y *participar* por lo menos en *partes* del proceso: teniendo esto en cuenta, es importante que se programen las pasantías para que coincidan con eventos significativos o al menos cuando se vayan a realizar actividades relevantes que den al practicante la posibilidad de entender las modalidades y procesos que se están realizando. Este tipo de experiencia le permitirá verificar las condiciones concretas en las que los procesos tienen lugar, posibilitando que el practicante evalúe en qué medida los resultados de la iniciativa en la que participa se deben al contexto institucional, económico, cultural y social en el cual se desarrolla y por lo tanto, teniendo una idea de las posibilidades de adaptación a su propio territorio. A menudo la participación directa en estos procesos ayuda a entender la complejidad relacional, generalmente difícil de transmitir en documentos escritos. Dado que la estancia suele ser breve, no sólo es importante que se defina correctamente el programa de las pasantías, sino también que el practicante tenga claro el contexto local y temporal en el que se desarrollará su experiencia. Se ha comprobado que las pasantías resultan a menudo improductivas porque los participantes se hallan “estacionados” en la oficina de la institución hospitante, sin que se haya evaluado con anticipación las actividades previstas en ese periodo y el interés que éstas pudiesen tener para el practicante.

e) MISIONES DE CONSULTORÍA ESPECIALÍSTICA REALIZADAS POR OPERADORES REGIONALES ITALIANOS, ESPAÑOLES Y LATINOAMERICANOS EN LAS DISTINTAS ÁREAS TRANSFRONTERIZAS TOMADAS EN CONSIDERACIÓN

Misiones de consultoría especializada de parte de expertos en las regiones transfronterizas permiten desarrollar un trabajo más profundo en términos de transferencia de conocimiento y metodologías. Los expertos (o sea, los operadores que propongan modalidades innovadoras) participan dentro de las estructuras de trabajo de las instituciones solicitantes, con el objetivo de proponer alternativas y soluciones a los nudos identificados. El conocimiento directo del contexto transfronterizo permite a los expertos hacer recomendaciones y sugerencias adaptados al contexto local. Se trata de una modalidad de transferencia útil cuando los procesos de reforma necesarios resultan especialmente complejos. La consultoría especializada *in situ* permite además dar un seguimiento directo a los procesos de cambio y la posibilidad de realizar adaptaciones necesarias a las innovaciones propuestas. Sin embargo no es fácil usar este instrumento de manera adecuada. En primer lugar es esencial la coordinación entre las instituciones de los países involucrados, para que la consultoría especializada pueda tener en cuenta toda el área transfronteriza en su conjunto. Es necesario además preparar adecuadamente todos los agentes involucrados para asegurar el acceso a la información y

análisis de los problemas, disminuyendo así el tiempo de estancia. Dicho de otro modo, el éxito de una misión de consultoría especializada no depende tanto de la institución que envía el experto, sino en buena medida de las administraciones regionales que lo acogen, las cuales deben preparar el terreno para que los resultados de la asistencia sean los más adecuados a la demanda de innovación.

La consultoría especializada puede en algunos casos incluir la formación y capacitación de los técnicos de las instituciones interesadas en la innovación. Sería particularmente interesante poder llevar a cabo un curso en una misma sede, en el que participe personal de los varios países involucrados con la idea de garantizar el desarrollo de una cultura común. La formación es especialmente importante cuando la asistencia técnica pretende introducir metodologías y procesos que requieren actualizar los conocimientos de los funcionarios y técnicos que deberán trabajar con el nuevo sistema. Al finalizar el curso formativo se podría planear en algunos casos una continuación de la consultoría especializada, mediante sistemas flexibles de tutoría.

f) ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO EN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS A PROPONER A ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Con el estudio de factibilidad se ha observado que a partir de las relaciones transfronterizas pueden nacer proyectos idóneos para participar en licitaciones de las organizaciones nacionales, regionales y multilaterales. A veces se trata de iniciativas bien estructuradas (objetivos, instrumentos, resultados esperados, instituciones participantes) que podrían servir de base para procesos de diálogo y colaboración a largo plazo. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta para la recuperación, fortalecimiento y valoración del patrimonio cultural y natural del pueblo Aymara, promovido por la red de municipios *Aymaras sin Fronteras* de la región transfronteriza entre Perú, Chile y Bolivia. En otros casos se trata de ideas menos estructuradas, donde los países involucrados comparten una visión sobre un problema, pero que aún no tienen un nivel suficientemente alto de madurez para diseñar y proponer proyectos compartidos (un ejemplo sería la idea del Observatorio regional transfronterizo para la política integrada de los recursos naturales en la frontera Perú-Ecuador). En un tercer tipo de caso, nos encontramos con iniciativas de una región o país que se propone como punto de partida para un proyecto regional más amplio, como en el caso del Seminario Permanente sobre políticas migratorias, propuesto por el gobierno del estado mexicano de Chiapas para una coordinación regional con El Salvador, Guatemala y Honduras. En todos estos casos hemos verificado la utilidad de una colaboración externa, tanto en la fase de identificación de los componentes para un eventual proyecto, como en el uso de metodologías y herramientas de cooperación transfronteriza, que por lo general son ajenas a las prácticas operativas de las administraciones locales y de los propios gobiernos intermedios: un ejemplo de esta diferencia en la manera de pensar de la administración pública en relación a la formulación de proyectos en el ámbito de cooperación internacional transfronteriza, señalada por numerosos interlocutores, se puede medir por la dificultad de pasar de la lógica tradicional – basada en la repartición de recursos por capítulos del presupuesto público, – a la de un presupuesto por proyectos, basado en actividades, resultados y objetivos específicos. Desde este punto de vista, las administraciones regionales italianas y españolas, con experiencia en la ideación, definición y realización de proyectos transfronterizos, podrían contribuir enormemente a la difusión de una cultura de formulación de proyectos ajustada a los actuales estándares internacionales.

En este ámbito, el apoyo debería empezar en la fase de investigación de los problemas, la cual debe ser realizada teniendo en cuenta las diversidades e integrando los varios puntos de vistas y prioridades existentes entre los diversos países que comparten la frontera. También es importante tener en cuenta, al analizar los actores públicos y privados que intervienen en las relaciones transfronterizas, el peso de todos los *stakeholder* y la complejidad de las relaciones tanto a nivel nacional como transfronterizo. Además, es conveniente – a través de cursos específicos de formación y acompañamiento en la formulación de proyectos de acuerdo con las normas de las principales organizaciones internacionales – crear una “generación” de gestores de proyectos de

cooperación transfronteriza que se convierta en patrimonio de los territorios participantes y que pueda constituir en el futuro un punto de referencia fundamental de la región.

6.3 Actividades en las diversas áreas

Las áreas presentada en el punto 6.3 pueden ser agrupadas en tres categorías fundamentales:

- 1) Areas transfronterizas en las que ya se han establecido lazos fuertes entre instituciones locales y donde se han definido los contenidos generales de un programa de intercambio con regiones europeas, a partir de las prioridades establecidas a nivel local;
- 2) Areas transfronterizas que han mostrado un interés hacia el proyecto de la Red y para las cuales es posible contruir un programa de intercambio basado sobre las estrategias locales de desarrollo;
- 3) Areas transfronterizas de particular relevancia debido a las problemáticas que viven, cuyas características las diferencian sensiblemente de los demás territorios y para las cuales se proponen enfoques específicos.

Al grupo (1) pertenecen las regiones I, II y III, al grupo (2) las regiones IV, V y VI y al grupo (3) las regiones VII y VIII.

Un cuarto tipo de socio lo constituye la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios. Se trata de una organización sobre todo de carácter político, sin capacidad operativa, pero que podría actuar como enlace para identificar agentes y areas transfronterizas, además de servir como punto de referencia fundamental para la divulgación de la Red⁶.

Los diferentes niveles de diálogo transfronterizo desarrollados en los varios grupos parece indicar que se debe desarrollar un enfoque diferenciado por lo que concierne el desarrollo de las actividades:

Grupo 1 – región Ecuador-Perú; región aymara; región Argentina-Paraguay-Bolivia

En estas regiones ya se ha establecido una relación de diálogo entre administraciones y otras entidades del territorio. Por lo tanto, desde el primer año se podrían organizar y realizar actividades de pasantías, consultoría especializada, acompañamiento en la formulación de proyectos, divulgación de los manuales técnicos de cooperación transfronteriza, formación a distancia y eventos públicos sobre temas prioritarios al desarrollo de regiones transfronterizas.

Grupo 2 – región amazónica; región platense; región mesoamericana

Se trata de áreas ya contactadas a lo largo del estudio de factibilidad y donde consideramos podrían profundizarse las relaciones en el transcurso del primer año a través de formación a distancia, la divulgación de manuales técnicos y visitas del equipo del proyecto. En el segundo año, se desarrollarían actividades más complejas como las pasantías, consultoría especializada y

⁶ La OLAGI está formada actualmente por unos 200 representantes de administraciones sub-nacionales latinoamericanas y del Caribe. Se trata de una red que promueve desde el 2004 el intercambio y el debate sobre temas relacionados con la descentralización, la participación democrática y de la integración regional. CeSPI y OICS han firmado recientemente un acuerdo de colaboración con esta organización, que compromete los organismos firmantes a promover la cooperación para el fortalecimiento institucional de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe en los campos de la gestión del territorio (subsidiariedad vertical y horizontal), la coordinación inter-regional para el desarrollo territorial, la formación transfronteriza, la cohesión social, el manejo de los flujos migratorios, la resolución de conflictos, la innovación tecnológica en la administración pública, el presupuesto participativo, el diseño de proyectos de desarrollo de las comunidades y étnias indígenas, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En el marco del proyecto aquí propuesto, la colaboración de la OLAGI consistirá en divulgar todo lo que concierne la Red entre sus miembros y la organización de un evento anual, dedicado a temas de integración territorial y cooperación transfronteriza.

acompañamiento a la formulación de proyectos. También para estas regiones se evaluaría la posibilidad de realizar eventos públicos a partir del primer año.

Grupo 3 – regiones transfronterizas Haití-República Dominicana y regiones transfronterizas Brasil-Paraguay-Bolivia

El proyecto se propone facilitar el conocimiento mutuo y el diálogo en cada una de estas áreas para la definición de los ejes temáticos de las varias zonas fronterizas, además de un encuentro de expertos locales e internacionales para verificar las posibilidades de un programa concreto de cooperación.

7. CRONOGRAMA DE LOS PRIMEROS 12 MESES

Durante los primeros dos meses de actividad, se organizará la estructura de dirección y gestión del proyecto. Esta estructura contará también con personal latinoamericano, garantizando así una presencia continua en las regiones participantes. Durante este periodo se llevarán a cabo los acuerdos de participación con las estructuras organizativas de las regiones italianas y españolas. En el tercer y cuarto mes se organizarán los encuentros para verificar la disponibilidad de las regiones europeas a formar parte activa del proyecto. Una vez definido el número de administraciones regionales y locales involucradas, así como identificadas las temáticas prioritarias, se programarán las misiones técnicas en las áreas transfronterizas latinoamericanas consideradas.

En cuanto a la actividad de divulgación, en estos primeros meses se definirá, diseñará y abrirá el periodo de prueba de la página web del proyecto, que se lanzará oficialmente a partir del sexto mes, siendo actualizada periódicamente durante todo el tiempo de realización del proyecto. A la vez, se prepararán manuales relacionados a la cooperación transfronteriza y la programación territorial, que se difundirán a partir del octavo mes.

Se planificará la formación de los funcionarios regionales latinoamericanos, tanto a través de cursos a distancia como con pasantías a realizar en Italia. Por lo que se refiere a los primeros, una vez definido el contenido y las modalidades, se procederá a su puesta en marcha. Estos cursos se dirigirán a funcionarios y operadores de las regiones del grupo A y a representantes de las regiones del grupo B. Las pasantías (cada una de unas cuatro semanas de duración) supuestamente comenzarán en la segunda mitad del año.

Las regiones del grupo A podrán acceder a las actividades de consultoría especializada a partir del primer año, a través de visitas de los expertos *in situ*. A partir de la segunda mitad del año, se podrá coordinar un servicio de acompañamiento a la formulación de proyectos para aquellas organizaciones del grupo A que lo soliciten.

En el primer año se realizarán dos eventos públicos: un encuentro en América Latina, organizado en colaboración con la OLAGI y un encuentro en Italia o en España.

Finalmente, la tarea de investigación enfocada a la realización de estudios en regiones transfronterizas latinoamericanas del grupo C iniciará en la segunda mitad del primer año.