

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



ISTITUTO ITALO-LATINO AMERICANO

**Informe final sobre la actividad realizada por el CeSPI
en el marco del proyecto**

**Red Interregional
para el Desarrollo Territorial
y la Integración Sudamericana**
por Dario Conato, con la colaboración de Marina Izzo y Eva Duarte Davidson
**Estudio de factibilidad para la promoción de la
cooperación descentralizada italiana con los
gobiernos sub-nacionales de los corredores
bioceánicos de América del Sur**

Roma, diciembre de 2006

Índice

PREMISA	5
1. INTEGRACIÓN REGIONAL Y ESPACIOS TRANSFRONTERIZOS	5
2. REALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN	11
2.1 CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DOCUMENTAL Y DE RELACIONES	11
2.2 ESTUDIO DE ÁREAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA DEL SUR.....	13
2.3 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE FINANCIACIÓN	16
2.4 PROPUESTAS DE INSTRUMENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL FOCUS GROUP	16
2.5 DIVULGACIÓN DEL BOLETÍN Y DE INFORMES TEMÁTICOS. PROPUESTA PARA UN SITIO INTERNET	17
2.6 SEMINARIO DE INTERCAMBIO SOBRE EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA 17	
2.7 SEMINARIO DE EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROYECTO EN ITALIA	17
2.8 MISIONES TÉCNICAS EN ITALIA	17
3. ÁREAS TRANSFRONTERIZAS ANALIZADAS EN EL TRANCURSO DE LA INVESTIGACIÓN	18
3.1 LA TRIPLE FRONTERA (CHILE-PERÚ-BOLIVIA).....	18
3.2 LA FRONTERA ECUADOR-PERÚ	20
3.3 EL ÁREA DE FRONTERA ENTRE ARGENTINA, PARAGUAY E BOLIVIA.....	23
3.4 POSIBLE REGIÓN: CHIAPAS, GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS	24
3.5 POSIBLE REGIÓN: LA GRAN FRONTERA AMAZÓNICA	25
3.6 POSIBLE REGIÓN: ÁREA PLATENSE	26
APENDICE – INTEGRACIÓN REGIONAL, COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y DECENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR.....	27
1. EXCURSUS HISTÓRICO	27
2. EL ACTUAL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANO: LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (CSN) Y EL PROGRAMA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA)	28

Premisa

El presente informe presenta los resultados de los estudios de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur. Este estudio tenía el objetivo de verificar la posibilidad de crear una Red Inter-regional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana.

El estudio ha confirmado el interés de instituciones intermedias sudamericanas a participar activamente en la creación de una red que las conecte entre ellas mismas y con entidades homólogas italianas y europeas. A partir de dicho resultado se ha podido diseñar un proyecto para la construcción de la Red. Dicha propuesta sobrepasa las fronteras de América del Sur al extenderse potencialmente a toda América Latina, gracias al interés demostrado por instituciones mexicanas y centroamericanas del Caribe hacia la iniciativa.

El primer capítulo del informe profundiza los temas de la integración regional y del desarrollo de los espacios transfronterizos en América del Sur, relacionándolos con la experiencia de la Unión Europea en la integración entre territorios internos de la Unión y entre ésta y las regiones vecinas. En el segundo capítulo se describen las actividades realizadas en el curso del estudio. El tercer capítulo describe las áreas transfronterizas estudiadas a lo largo de la investigación y algunas más, que podrían constituir el punto de arranque del futuro proyecto.

1. Integración regional y espacios transfronterizos

Los conceptos de la dimensión territorial del desarrollo y de la integración regional ya forman parte de la agenda política de los países latinoamericanos. Todos los gobiernos del subcontinente han puesto entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de fomento al desarrollo local y a la coordinación inter-institucional y transnacional para integrar áreas que van más allá de las fronteras entre los Estados. Se considera la integración regional como un instrumento clave para el desarrollo económico y social y la inserción en el comercio internacional.¹

La teorización y, en algunos casos, la concreta adopción de enfoques territoriales del desarrollo son el producto de la conciencia de las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas que la globalización determina en las relaciones entre las regiones latinoamericanas: baste pensar a cómo la extraordinaria fuerza económica del Asia oriental y meridional les haya otorgado una enorme relevancia (por lo menos potencial) a las regiones del Pacífico latinoamericano, las que en los ciclos anteriores habían quedado marginadas. El impacto de la globalización económica en América Latina plantea de manera nueva el tema de la inserción del sub-continente en la economía mundial: “A los dos grandes ciclos del siglo XX – la fase exportadora de bienes primarios y la fase de sustitución de importaciones – no les ha sucedido otra etapa, un nuevo ciclo de articulación con el mercado mundial. La transición económica sigue prolongándose y, desde la explosión de la crisis de la deuda externa en 1982, los diferentes intentos de articulación con la economía mundial muestran más limitaciones y debilidades que resultados. Y es precisamente en esta búsqueda de un

¹ La palabra “región” tiene cierta ambigüedad, puesto que su significado puede cambiar según el autor, el contexto geográfico, el argumento y los países de los que se esté hablando. En este texto al hablar de región nos referimos a un conjunto de países o territorios sub-nacionales con vínculos de carácter geográfico, cultural, institucional (como son la región andina, la región amazónica, la región caraíblica). Vamos a utilizar el término “territorio” o “gobierno intermedio” al referirnos a la unidad administrativa sub-nacional de nivel más elevado, que de alguna manera puede ser comparada con la *región* italiana o la *comunidad autónoma* española y que, según el país, se denomina *departamento*, *provincia*, *región* o, en países federales como Brasil, Venezuela o México, *estado*.

nuevo “modelo” de desarrollo que encontramos una de las razones de fondo del interés por la dimensión local y territorial del desarrollo”.²

Se está afirmando la idea de que el desarrollo latinoamericano dependa 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. En la América del Sur, el rol principal en la promoción de estas áreas de integración le corresponde actualmente a los gobiernos nacionales, puesto que la integración se implementa sobre todo a lo largo de los llamados *corredores bioceánicos*, grandes proyectos de colaboración en sectores estratégicos como son la energía y las infraestructuras. La *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN), creada en 2004 por iniciativa de la *Comunidad Andina de Naciones* y del MERCOSUR y a la cual están asociadas Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Guyana y Suriname, promueve la integración física mediante el 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). Los temas de integración son la energía, los instrumentos financieros, la gestión de los pasos de 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 depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional.³

La experiencia de la integración europea constituye para académicos, políticos y operadores latinoamericanos un punto de referencia fundamental, aunque 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, en tanto la integración latinoamericana siempre ha sido alimentada por la necesidad de poder contar con perspectivas de desarrollo económico a mediano plazo.⁴ Sin embargo muchos factores están creando fricciones inter-estatales en el subcontinente latinoamericano: en primer lugar, la globalización provoca tensiones entre Estados por la competencia comercial y productiva; problemáticas de tipo ambiental introducen a su vez contradicciones entre países que comparten una misma cuenca hídrica o forestal; la conformación de alianzas políticas entre grupos de países es vista por otros países como una amenaza a su soberanía y sus intereses.⁵ A la luz de estas dinámicas la integración transfronteriza, es decir entre territorios contiguos pertenecientes a unidades estatales diferentes, puede jugar un papel también para la reducción y prevención de conflictos.

El impulso a la integración regional entre países determina oportunidades de integración incluso a nivel subnacional, involucrando en primer lugar los territorios directamente interesados por los corredores y ampliándose en perspectiva hacia áreas vecinas que de otra forma correrían el riesgo de quedarse periféricas tanto frente a los tradicionales ejes de industrialización de sus propios países

² J. L. Rhi-Sausi, “Presentación”, en J. L. Rhi-Sausi (coord.) (2004), *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Caracas 2004.

³ Véase al respecto C. Freres, J.A. Sanahuia (2006), “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, in C. Freres, J.A. Sanahuia (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, ed. Icaria Antrazyt.

⁴ Sobre el origen histórico de la idea de integración latinoamericana véase Ramiro Xavier Vera-Fluixá (2000), *Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea*, ZEI Discussion Paper C73.

⁵ Ejemplos de ello son el eje entre Venezuela y Bolivia en las políticas energéticas y las fricciones que de éstas han surgido no solamente con compañías petroleras sino que también con otros países como el Brasil de Lula, o las tensiones “ambientales” entre Argentina y Uruguay debido a la papelería uruguaya de Botnia, acusada de contaminar la cuenca del río Uruguay que divide a los dos países.

como de cara a la integración transnacional que se realiza a lo largo de los corredores. Se trata de un peligro real, ya ampliamente experimentado en otras áreas del mundo en las cuales la globalización ha determinado la marginalización de áreas geográficas enteras y las poblaciones que las habitan.

El desarrollo de áreas regionales puede también contribuir a la solución de desequilibrios territoriales y la reducción tanto de la marginalidad social como de problemas típicos de la congestión metropolitana: en América Latina hay una atención creciente hacia concepciones y experiencias europeas en este terreno.

Sin embargo, la misma experiencia europea demuestra como la integración regional de distintos países no garantiza por sí sola el desarrollo territorial y la integración de áreas “débiles”: existe más bien el riesgo de que el mismo proceso llegue a empeorar la situación de marginalidad. Es por esta razón que en la Unión Europea se ha venido desarrollando a partir del año 1990 el programa INTERREG, que tiene el objetivo de fortalecer la cohesión económica y social al interior de la Unión y la progresiva integración de los países candidatos a la adhesión, promoviendo por un lado la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y por el otro el desarrollo equilibrado del territorio. La cooperación europea interna, nacida para sostener la cooperación entre países y territorios y para fomentar el desarrollo armónico, balanceado y sostenible en toda el área comunitaria, ha ido ampliando sus finalidades hasta incluir entre éstas la promoción de la convergencia, de la competitividad regional y del empleo. La Unión Europea atribuye una importancia estratégica a toda forma de colaboración transfronteriza, tanto entre territorios contiguos de países miembros como entre éstos y países terceros que tocan sus fronteras exteriores. La Resolución del Parlamento europeo del 1.12.2005 invita a los Estados miembros a promover la cooperación transfronteriza para resolver los problemas económicos, sociales, culturales, ambientales de ambos lados de la frontera.⁶

Son muchas las experiencias de diálogo transfronterizo – acompañadas a veces por proyectos e iniciativas concretas – en diferentes áreas de América del Sur. Lo que en cambio nos parece todavía muy carente es la capacidad de construir mecanismos de concertación entre los gobiernos intermedios, que les den estabilidad y continuidad en el tiempo a las relaciones institucionales y también a la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas como son los recursos hídricos o los flujos de personas. Las regiones europeas que están realizando experiencias en esta dirección podrían ser útiles socios para los gobiernos subnacionales sudamericanos interesados en dar formas organizativas más avanzadas el diálogo transfronterizo. El modelo más maduro es el de la *región transfronteriza*, que en la Unión Europea se denomina *eurorregión*. Se trata de una estructura que, aún sin constituir un nuevo nivel de gobierno sub-nacional o sub-transnacional, tiene carácter permanente, presenta una identidad organizativa, financiera, administrativa propia, separada y distinta de la de las entidades que la promueven, y mantiene su propia autonomía decisoria y operativa. En el caso europeo las regiones transfronterizas son un espacio de colaboración e intercambio para los actores públicos y privados de los territorios que las conforman. La organización se basa en la compresencia de autoridades intermedias y locales de ambos lados de la frontera. El territorio de una eurorregión es un área muy integrada desde el punto de vista económico y social, la eurorregión es mucho más que la simple sumatoria de las diferentes áreas administrativas. Las eurorregiones ofrecen información y servicios para los ciudadanos, las instituciones, las entidades regionales y locales, siendo espacios de definición e implementación de valores, objetivos y estrategias comunes, instrumentos para discutir y resolver problemas transfronterizos.⁷

⁶ R. Coletti [2006], *Regioni transfrontaliere e programmi di cooperazione interregionale Italia - Balcani*, documento de trabajo en fase de publicación.

⁷ Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de las "eurorregiones" en el desarrollo de la política regional, octubre 2005.

Las eurorregiones se han ido conformando a lo largo de los años a partir de procesos diferentes en cada zona. Sin embargo es posible identificar una secuencia de fases que se ha repetido con cierta constancia en las distintas áreas: “ en ambos lados de la frontera se constituyen específicas asociaciones de autoridades regionales/locales (municipios, conteas etc.) para finalidades transfronterizas, disciplinadas por el derecho nacional /público o privado); luego las asociaciones estipulan un acuerdo de cooperación transfronteriza (generalmente en base al derecho privado) sobre por lo menos los puntos siguientes: misma representación en el órgano directivo (consejo, comité), contribuciones financieras de las asociaciones para un presupuesto común, secretariado común.”⁸

En correspondencia a un nivel menos integrado que el de las eurorregiones, existen estructuras creadas a partir de acuerdos de cooperación que, aún siendo ellos también de carácter permanente, tienen un valor jurídicamente no vinculante. El término más utilizado para indicar dichas estructuras es el de *comunidades de trabajo*, sin embargo existen también otras denominaciones como *comités de las regiones fronterizas*, *redes de fronteras*, *grupos transfronterizos* entre otras. En general estas estructuras funcionan como sumatoria de los órganos que las componen (por ejemplo, las administraciones regionales de ambos lados de la fronteras) y carecen de un perfil propio, autónomo desde el punto de vista organizativo y administrativo. El poder decisorio queda en las manos de las instituciones que confluyen en la asociación. Las actividades que dichas estructuras realizan tienen que ver con la planificación estratégica del territorio y la implementación de acciones específicas. Finalmente, existen muchos casos de organismos que se crean alrededor de proyectos puntuales. A veces estas estructuras se van consolidando con el tiempo y se convierten en estructuras transfronterizas permanentes, como las mencionadas arriba.

En las áreas de colaboración transfronteriza, muchas regiones europeas han desarrollado significativas experiencias de coordinación estable: recordamos entre otras la Comisión coordinadora entre las regiones involucradas en la Comunidad de trabajo que incluye el norte de Portugal y la comunidad de Galicia (España), a la que participan instituciones regionales y actores económicos y que desarrolla temas de interés común en transporte, infraestructuras, medio ambiente, recursos naturales, agricultura, ciencia y tecnología, turismo y cultura, desarrollo económico, cooperación universitaria); y la primera eurorregión creada (llamada *Euroregio*), en la cual participan a través de comisiones temáticas alrededor de 130 autoridades locales fronterizas de Alemania y Países Bajos. Estructuras comunes permanentes se constituyen también en el caso de experiencias de integración transfronteriza entre países de la Unión Europea y vecinos externos a la misma. Un ejemplo es el Nuevo Programa de Vecindad Adriático que involucra a Italia y países externos a la UE como son Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro y Albania, en el cual la coordinación de la iniciativa le corresponde a la Región italiana de Abruzzo, que en su calidad de Autoridad de Gestión es responsable de un manejo correcto y transparente.

La experiencia de las eurorregiones y más en general de las áreas de integración transfronteriza ha producido a lo largo del tiempo una serie de adquisiciones de carácter metodológico que pueden ser muy importantes para los incipientes procesos de diálogo y colaboración transfronteriza en América Latina. Una primera recomendación señala la necesidad que en las estructuras transfronterizas con competencias decisorias exista una paridad entre los dos lados de la frontera. En la experiencia europea, los problemas más frecuentes derivan de las diferencias entre un país y el otro en términos de instituciones y competencias. Por esta razón es necesario analizar caso por caso los problemas y buscar soluciones operativas, evitando la aplicación mecánica de recetas que, sin bien han funcionado en un contexto, podrían ser totalmente ineficaces en otro ámbito, aparentemente similar al primero.

⁸ Associazione delle Regioni Europee di Confine (ARFE), *Aspetti istituzionali della cooperazione transfrontaliera*, marzo 1999 [traducción del redactor].

Es también oportuno recordar que las estructuras de conexión transfronteriza no se conciben para crear nuevos niveles de administración conjunta, sino que para construir un espacio en el cual en intercambio ayude a mejorar la eficiencia de los órganos públicos de ambos lados.

Una recomendación importante que deriva 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 devbn ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza”⁹: en otras palabras, la estructuras formales se crean a partir de una relación pre-existente. Es interesante notar como esta concepción de la integración transfronteriza pueda ser provechosa en los procesos en curso en América Latina, donde las estructuras de diálogo y concertación del modelo de las eurorregiones pueden considerarse el punto de llegada de un camino gradual, en el cual en una primera fase es necesario promover un proceso de conocimiento mutuo entre los socios: para esto es útil crear redes, foros, espacios para el intercambio de informaciones y “buenas prácticas”. Dichos procesos pueden luego conducir a la identificación de modalidades comunes de trabajo para producir análisis, estrategias regionales, es decir espacios más estructurados de los anteriores (observatorios, comités conjuntos etc.). La evolución de estas estructuras transfronterizas (en un primer momento informales y transitorias, sucesivamente informales pero regulares) puede llevar a la constitución de estructuras con su propia autonomía técnica, administrativa, financiera y decisoria.

Al introducirse la dimensión territorial en las políticas públicas latinoamericanas, es necesario también perseguir equilibrios deseables entre los espacios existentes y los nuevos espacios basados en la integración entre territorios pertenecientes a entidades estatales diferentes. Es interesante notar al respecto que en el debate europeo – y en particular en el caso de la región transfronteriza adriática y del acercamiento entre los Balcanes occidentales y la Unión Europea – haya sido señalado por muchos observadores el riesgo de que la integración económica internacional entre países y regiones pueda llevar a un aumento de la distancia entre regiones ricas y regiones pobres. “La progresiva integración económica internacional (tanto al interior del área, como entre los Países adriáticos orientales y la Unión Europea [...] es vista en efecto como posible causa de un crecimiento de las disparidades (entre las áreas urbanas y las rurales; entre regiones industrializadas y regiones agrícolas; entre regiones pertenecientes a los grandes ejes de comunicación y otras menos accesibles) que ya desde años caracterizan el área; de lo anterior surge la exigencia de definir nuevas formas de cooperación”¹⁰.

Son muchos los temas en los cuales los gobiernos subnacionales pueden jugar un papel relevante a nivel de relaciones transfronterizas: entre otros, la gestión de los recursos ambientales, la defensa de la biodiversidad, los encadenamientos productivos y comerciales, el manejo de circuitos turísticos integrados, las infraestructuras de comunicación, la capacitación, el mercado laboral, los servicios para la movilidad de las personas, la promoción del desarrollo urbano y rural. Por otra parte, es indispensable que haya coherencia entre las políticas sub-nacionales de diálogo e integración transfronteriza y las políticas de los Estados dirigidas a facilitar el intercambio y la coordinación: por ejemplo, no tendría sentido fomentar la creación de circuitos turísticos integrados o servicios para la movilidad en las áreas de frontera (hoteles, servicios para el tráfico vehicular, etc.) en ausencia de una específica política de seguridad y aduanas, que facilite los desplazamientos de un lado al otro de la frontera.

⁹ Associazione delle Regioni Europee di Confine (ARFE), op. cit. [traducción del redactor].

¹⁰ “La progresiva integración económica internacional (tanto dentro del área como entre los Países del Adriático oriental y la Unión Europea) [...] se ve en efecto como la posible causa de un crecimiento de desigualdades (desigualdades entre zonas urbanas y rurales; desigualdades entre regiones industrializadas y agrícolas; desigualdades entre regiones cruzadas por los grandes ejes de comunicación y otras menos accesibles) que desde hace años caracterizan el área; lo anterior pone la exigencia de diseñar nuevas formas de cooperación. Raffaella Coletti (2006), op. cit. [traducción del redactor]

En este marco se fortalece la tendencia hacia un rol más activo de los llamados gobiernos intermedios, esto es, las instituciones que se colocan entre el nivel nacional y el municipio. En esta nueva definición de competencias del gobierno intermedio influye seguramente el hecho de que en las economías más avanzadas el territorio – definido como un área subnacional homogénea del punto de vista geofísico, cultural, económico, estructural – es indicado a menudo como motor de un desarrollo económico basado en el desarrollo del potencial productivo, técnico e institucional. La actual popularidad de la idea de descentralización en América Latina se explica también con el largo historial de dictaduras militares y autoritarismo por el que pasaron muchos países hasta finales de los ochenta: una propuesta de transparencia y participación social resulta muy atractiva, aunque muchos analistas advierten sobre el riesgo de un aumento de las desigualdades y una “territorialización de la pobreza”.¹¹

Desde luego, la proclamación formal del un nuevo rol para los gobiernos subnacionales no implica necesariamente la efectiva asignación a éstos de las competencias y recursos necesarios para que puedan jugar su papel. La descentralización política y administrativa es un proceso muy complejo que ya está en marcha en muchos sistemas institucionales, pero faltan todavía resultados que indiquen con claridad su influencia en el desarrollo local y una correlación positiva entre innovación institucional por un lado e inclusión social y lucha a la pobreza por el otro.

El rol creciente de los gobiernos intermedios sub-nacionales – reconocido o en curso de reconocimiento por parte de los gobiernos centrales y los parlamentos de la mayoría de los países latinoamericano – se refleja también en la reivindicación, por parte de las mismas administraciones intermedias, de su contribución para la construcción de sociedades plenamente democráticas e incluyentes. En efecto, la descentralización es ampliamente reconocida como un proceso que profundiza la democracia a través de administraciones intermedias capaces de gobernar el territorio a través de la participación ciudadana. De este punto de vista es significativa la creación en 2004 de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI), con la adhesión de dirigentes de centenares de administraciones regionales latinoamericanas, alrededor de la idea del diálogo y la cooperación entre las institucines subnacionales.¹²

Más allá de los sistemas institucionales, federales o unitarios, los procesos de descentralización les han dado relevancia a las estructuras políticas y económicas locales y regionales, modificando de esta manera los pre-existentes pactos nacionales y equilibrios entre centro y periferia. El redescubrimiento de la dimensión territorial se acompaña a la redefinición de las prioridades en las políticas nacionales, con una parcial transferencia – en lo económico - de relevancia estratégica desde la gran empresa a las estructuras institucionales y económicas locales. Se abre de tal forma un espacio “para la actuación de actores sociales y económicos, precedentemente marginados (asociados a las temáticas de la gobernabilidad democrática y el desarrollo participativo)”.¹³

Considerando las relaciones entre desarrollo local y economía global, la descentralización resulta

“decisiva en el replanteamiento del orden y de la organización de los Estados nacionales, así como para mejorar la competitividad de los sistemas productivos, ya que el crecimiento económico subnacional es una condición básica para la sostenibilidad del desarrollo”.¹⁴ A partir de un enfoque territorial, los sistemas económicos locales pueden definir mejor su rol en las dinámicas del desarrollo a partir de su posición geográfica, los recursos naturales, el clima. La globalización está determinando la competición entre territorios, por lo tanto territorios amplios permiten desarrollar

¹¹ Véase Adriana Clemente, *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta*, in J.L. Rhi-Sausi (coord.), op.cit.

¹² El sitio Internet de la organización es www.olagi.org.

¹³ J- L. Rhi-Sausi., “Desarrollo local, clusters de PyMEs e innovación territorial: agenda para una alianza estratégica euro-latinoamericana”, en J.L. Rhi-Sausi (coord.) (2004), op. cit.

¹⁴ I.G. Woo, “Descentralización y desarrollo económico local. La configuración de nuevos espacios territoriales del desarrollo económico latinoamericano. El caso de México”, in J.L. Rhi-Sausi (coord.) (2004), op. cit.

mayores oportunidades de cooperación y participación conjunta al mercado global, fortaleciendo todos los que participan en ellos.

Pasar del concepto de desarrollo territorial al de cooperación transfronteriza implica un “salto” muy arduo: en efecto, a través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión totalmente nueva del desarrollo local, que retoma el tema del desarrollo territorial pero al mismo tiempo rompe con rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados. De este profundo cambio de perspectiva surgen las dificultades típicas de la cooperación transfronteriza: el recelo por parte de los gobiernos centrales, las diferencias económicas, los distintos niveles de capacidad de gestión, las diferencias en el grado de descentralización y por lo tanto en el peso político de los actores de los dos lados de la frontera.

Al crear específicas estructuras para el desarrollo territorial se corre el riesgo de duplicar objetivos, funciones y servicios entre entidades creadas *ad hoc* e instituciones ya existentes. Otro peligro es el de un crecimiento desordenado de institutos sin una lógica de especialización. Para evitar estos riesgos es necesaria una combinación armónica y racional entre políticas horizontales (a nivel del territorio) y políticas verticales (entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal).

El estudio permitió analizar algunos procesos de diálogo transfronterizos en curso, con una particular atención hacia las potencialidades que se crearían a partir de una relación estable de intercambio y cooperación con administraciones sub-nacionales europeas que llevan años de desarrollar iniciativas y proyectos transfronterizos y de integración regional.

Los éxitos y las dificultades de la cooperación regional y transfronteriza europea, de la cual derivan las consideraciones metodológicas que acabamos de indicar, pueden constituir importantes puntos de referencia para el debate latinoamericano. Es precisamente a partir de esta consideración que se realizó el estudio del cual presentamos aquí los resultados, los que confirman la relevancia de la oportunidad ofrecida a los países sudamericano y más en general a toda América Latina por una cooperación horizontal entre gobiernos intermedios de ambos lados del Océano Atlántico.

Para fortalecer en América Latina la dimensión territorial y regional del desarrollo puede ser de gran ayuda la experiencia de la cooperación transfronteriza de las regiones y administraciones locales italianas y europeas. La colaboración de las regiones europeas se realiza poniendo a disposición de los socios latinoamericanos los resultados de la cooperación realizada con países vecinos de África del Norte, Oriente medio y Balcanes sobre temas prioritarios como son el desarrollo local sostenible, la integración transfronteriza, la lucha a la pobreza y la exclusión social, el medio ambiente. La experiencia europea puede ser muy útil también en relación a temas transversales como el fortalecimiento de las instituciones sub-nacionales, el apoyo a la internacionalización y la cooperación intra-regional.

2. Realización de la investigación-acción

El documento de proyecto preveía una serie de indicadores que facilitarían la evaluación del camino realizado. Presentamos en este capítulo el desarrollo del proyecto de estudio-acción, haciendo referencia a las actividades previstas al comienzo.

2.1 Construcción de la base documental y de relaciones

Se recopiló material informativo y se realizaron entrevistas con varios interlocutores. Se contactaron – incluso con encuentros en las respectivas dependencias administrativas – las Regiones italianas de Piamonte, Liguria, Lombardía, Emilia-Romagna, Véneto, Friuli-Venezia Giulia,

Toscana, Marche, Abruzzo, Puglia y Cerdeña, así como las provincias autónomas de Trento y Bolzano. En esta fase se involucró el Observatorio Interregional italiano sobre Cooperación al Desarrollo (OICS) el cual, además de proporcionar una contribución muy valiosa para el contacto con las administraciones regionales italianas, participó activamente en misiones a América del Sur. En los meses siguientes se sumaron también las Regiones de Toscana y Abruzzo, que tomaron parte en las misiones y colaboraron en el diseño de posibles actividades de capacitación en Italia y asistencia técnica en las regiones sudamericanas. Piamonte, Friuli-Venezia Giulia y Bolzano confirmaron a su vez interés y disponibilidad.

Se realizaron visitas a instituciones españolas con el fin de dar a conocer la iniciativa y verificar su interés en participar en un eventual, futuro proyecto de cooperación internacional descentralizada.

CeSPI contactó además una serie de instituciones latinoamericanas para construir una red de referencia para las actividades sucesivas. De esta forma se establecieron relaciones con las siguientes entidades:

- Chile – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior; Gobierno Regional de Tarapacá;
- Perú - Consejo Nacional de Descentralización (CND); Gobierno regional de Lambayeque;
- Ecuador – Gobierno provincial de Loja, Gobierno provincial de Zamora Chinchipe;
- Argentina – Asociación para el Desarrollo Local (ADESO);
- Brasil – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- (regional) – Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI).

Al mismo tiempo se recogieron documentos sobre la descentralización administrativa y las relaciones transfronterizas.

Se preparó un documento sobre integración europea, que se distribuyó en los meses sucesivos a las diferentes instituciones encontradas. Dicho documento permitió a los participantes en la red verificar los puntos de contactos y las diferencias con respecto a su propia realidad.

Se identificó una serie de regiones transfronterizas en las que se concentraría el estudio:

- a) región transfronteriza sur Ecuador – noroeste Perú (*El Oro, Loja, Zamora Chinchipe* en Ecuador, *Lambayeque, Tumbes, Piura* en Perú),
- b) región *aymara* de la Triple Frontera Chile-Bolivia-Perú, correspondiente al extremo occidental de la ZICOSUR (*Tarapacá* en Chile; *Oruro, Potosí, La Paz* en Bolivia; *Puno, Tacna* en Perú),
- c) región transfronteriza norte argentino – suroeste Paraguay – sur Bolivia (*Salta, Jujuy, Formosa* en Argentina; *Chuquisaca, Tarija, Potosí* en Bolivia; *Boquerón, Pdte. Hayes, Asunción, Central, Ñeembucú* en Paraguay).

La decisión de concentrar la atención en estas tres regiones se debió al tiempo limitado a disposición. Sin embargo se identificaron también más áreas que – si excluir podrían otras – podrían ser objeto del futuro proyecto de la Red: se trata de la región transfronteriza amazónica (Brasil, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Suriname, Guyana, Guyana francesa), la región platense (Uruguay, provincias argentinas de Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Buenos Aires, estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul), y la región mesoamericana que comprende el estado mejicano de Chiapas, Guatemala, Honduras y El Salvador.

A partir de los contactos establecidos se creó una primera red informal de interés entre operadores y funcionarios de instituciones que habían contestado positivamente y el CeSPI. La red se ha mantenido en el tiempo fundamentalmente gracias al trabajo de articulación del CeSPI. Las dinámicas internas de la red han sido condicionadas por dos factores:

- en primer lugar, el tiempo disponible para el estudio (alrededor de nueve meses) permite establecer un primer esbozo de red, pero no es suficiente para consolidar relaciones de intercambio entre gobiernos locales;
- 2006 fue para América del Sur y para los países incluidos en el estudio un año electoralmente muy intenso (elecciones presidenciales, políticas y administrativas en Perú, toma de posesión del nuevo gobierno en Chile, elecciones políticas en Ecuador entre otras), lo cual empeñó de manera imprevista a nuestros interlocutores, volviéndolos menos activos de lo que inicialmente se había calculado en la animación de la red.

2.2 Estudio de áreas de cooperación transfronteriza en América del Sur

Se realizaron estudios sobre procesos transfronterizos que involucran a Chile, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Paraguay. Dichos estudios permitieron verificar, integrar y ampliar lo surgido del análisis documental descrita en el punto anterior: existencia de procesos de integración regional, existencia de relevantes flujos de personas y mercaderías, existencia de problemáticas comunes, presencias de fuertes vínculos históricos.

Se realizaron varias misiones a las áreas interesadas, involucrando a instituciones gubernamentales, regionales y locales tanto públicas como privadas. Las visitas de terreno dieron también la ocasión de profundizar el conocimiento de los procesos transfronterizos en curso en las diferentes regiones, evidenciando posibles ámbitos de colaboración con regiones italianas sobre la base de las fortalezas y debilidades de cada territorio.

Las misiones a Chile permitieron enfocar el estado de los procesos de descentralización en dicho país. Por parte de los interlocutores chilenos de SUBDERE se subrayó la importancia del proceso de internacionalización de las Regiones y el correspondiente apoyo que podría proceder de las Regiones italianas. Se señaló en particular la falta de una identidad fuerte de las Regiones chilenas, en contraste con el caso italiano en el cual los territorios mantienen perfiles históricos y culturales ricos y muy marcados. En este sentido, uno de los caminos a emprender podría ser el apoyo al fortalecimiento de identidades regionales a través de la cooperación y la asistencia técnica. La internacionalización de las Regiones chilenas – que en algunos aspectos está muy adelantado – encuentra dificultades que tienen que ver con el carácter históricamente centralístico del Estado, en el cual las relaciones internacionales les corresponden directamente al Presidente de la República. Aún careciendo de un marco legislativo definido, las Regiones han empezado desde hace tiempo a establecer de manera autónoma formas de diálogo con otras instituciones territoriales pertenecientes a los Países conlindantes. Esta realidad ha sido progresivamente aceptada por el nivel central a través de la Cancillería, hasta que hoy en día SUBDERE está tratando definir condiciones favorables para el proceso de regionalización. En el proceso de internacionalización de los territorios pueden jugar un papel relevante los municipios, que hasta el momento representan el único nivel de gobierno sub-nacional con elección directa. Sería importante que la cooperación de las Regiones italianas ayudara a las Regiones chilenas a adquirir competencias en el diseño y la gestión de instituciones parecidas a las agencias de desarrollo italianas. Dichas agencias podrían aumentar la capacidad de las administraciones regionales en realizar acciones de desarrollo local, coordinándose con las comunidades del territorio. Los interlocutores chilenos expresaron también interés hacia la experiencia del Observatorio inter-regional italiano sobre Cooperación al Desarrollo (OICS), que podría reproducirse como instrumento de servicio para la cooperación externa de las trece regiones de Chile. Una entidad de este tipo podría también apoyar la implementación de los convenios bilaterales suscritos entre Regiones chilenas e italianas que en el pasado a menudo no han logrado alcanzar sus objetivos por un insuficiente conocimiento de las fortalezas, las debilidades y las potencialidades de cada territorio.

En el curso de la misión se dedicó una atención particular a la experiencia de las relaciones transfronterizas de la Región de Tarapacá. Esta Región del Norte Grande de Chile conlinda con

Perú y Bolivia e incluye once municipios, ocho de los cuales en zonas fronterizas. Este territorio, que se propone convertirse en plataforma de servicios para unificar en comercio de la ZICOSUR¹⁵ con los mercados asiáticos del Pacífico, tiene que enfrentar varios obstáculos: el subdesarrollo de las zonas rurales, la falta de reglamentos fitosanitarios para el comercio, la elevada dispersión de la población rural, una economía regional poco diversificada y un bajo nivel tecnológico. La idea que ha surgido para una posible cooperación se refiere a los procesos de integración transfronteriza alrededor de la identidad aymara, etnia predominante en el área. En efecto, la precaria situación socio-económica de estas poblaciones – originada por la falta de oportunidades de trabajo y largos periodos de sequía – empuja a muchos a emigrar, de tal manera que sólo se quedan en el territorio de origen ancianos y niños, con niveles muy bajos de desarrollo humano. Además, como el territorio del pueblo aymara se extiende en un área transfronteriza entre Chile, Perú y Bolivia, la institución de un circuito turístico transfronterizo sobre la cultura aymara favorecería también una mejor integración regional en el marco de la ZICOSUR.

Se realizó una misión en los territorios de Arica en **Chile** y Tacna en **Perú**, con el objetivo de proporcionar una consultoría para el diseño del proyecto *Recuperación, Fomento y Puesta en Valor del Patrimonio Cultural y Natural Aymara*, que la Región de Tarapacá ha presentado recientemente al Banco Interamericano de Desarrollo a nombre de un consorcio que incluye también administraciones regionales de Bolivia (Oruro, La Paz, Potosí) y Perú (Tacna, Puno) así como una red de 56 municipios de los tres países denominada *Aymarás sin Fronteras*. Se ayudó en el diseño de la estrategia del proyecto, tomando en cuenta también la posibilidad de aportes de parte de regiones italianas y europeas, tanto a través de asistencia técnica como de pasantías en las administraciones regionales. El proyecto apunta a crear un modelo de desarrollo local en la región transfronteriza que la convierta en una zona económica integrada y sostenible.

El CeSPI firmó además un convenio con la Universidad Arturo Prat de Iquique para estudiar conjuntamente la posibilidad de instituir una Maestría para cuadros regionales de excelencia capaces de trabajar en la cooperación internacional. En esta oportunidad se subrayó la importancia de organizar pasantías en Italia para funcionarios regionales chilenos sobre temas de gestión económica y ambiental.

El área de frontera entre Ecuador y Perú ha sido estudiada a través de misiones en las cuales se encontraron autoridades regionales de Lambayeque, Piura y Tumbes en Perú y de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe en Ecuador, pudiéndose de esta manera verificar la existencia de un proceso de intercambio muy intenso entre las regiones del sur ecuatoriano y las del noroeste peruano. Todos nuestros interlocutores expresaron un gran interés por el estudio, que consideraron muy oportuno a la luz de las transformaciones que se están dando en ambos países: el tema de los flujos de personas y bienes está entre las prioridades de la agenda político-administrativa, así como la creación de circuitos turísticos y la simplificación de los trámites de inmigración y emigración. Quedan por construir propuestas de intercambio y asistencia técnica con las regiones europeas, tomando en cuenta que las instituciones locales tanto de Perú como de Ecuador están en la fase incipiente de procesos de descentralización cuyos perfiles todavía no son claros y definidos. En ambos países se realizaron encuentros públicos en los cuales se presentó la idea del proyecto de Red y se

15

La Zona de Integración del Centro-Oeste de América del Sur (ZICOSUR) es una iniciativa que tiene como objetivo la complementariedad económico-comercial, la colaboración entre las empresas y la cooperación intergubernamental entre las regiones atravesadas por el Trópico del Capricornio. La ZICOSUR incluye las regiones chilenas de Tarapacá, Antofagasta y Atacama, los departamentos bolivianos de Tarija, Santa Cruz y Potosí, las provincias argentinas de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Formosa y Chaco, los Estados brasileños de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul y la República de Paraguay. Esta zona – que surge a partir de las regiones incluídas en el eje interoceánico central – constituye una amplia asociación económica que apunta a fortalecer la oferta productiva de los territorios mencionados de cara a la creciente demanda – sobre todo de productos agrícolas – procedente de los mercados del Pacífico, en particular los asiáticos. Por el momento la ZICOSUR – que agrupa organismos públicos locales y nacionales de varios países – no tiene estructuras institucionales y organizativas supranacionales.

mantuvieron interesantes intercambios de opiniones con operadores institucionales, sociales y económicos de la región transfronteriza. En Chiclayo el encuentro tuvo lugar en la Cámara de Comercio, con la participación de representantes institucionales de las regiones de Lambayeque, Piura, Tumbes, Cajamarca y Amazonas, además de operadores de la sociedad civil (empresas, asociaciones). El otro encuentro se realizó en el Consejo Provincial de Loja, en Ecuador. En esa ocasión se identificó la gestión ambiental integrada como tema en el cual desarrollar el intercambio entre las regiones transfronterizas y entre éstas y administraciones italianas y europeas, para llegar a construir un programa de actividades de fortalecimiento institucional en el marco del manejo del medio ambiente, en particular por lo que refiere a los recursos forestales, el turismo sostenible, la agricultura, la conservación del medio ambiente a nivel urbano y rural. Se preparó también un borrador de proyecto a someter a organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, EuropeAid o la Cooperación Italiana.

Hay que señalar la participación en el encuentro de Loja de un representante del municipio colombiano de Pasto, cabecera del departamento sureño de Nariño. El interés de dicha administración por la gestión de las políticas ambientales a nivel local permite ampliar el intercambio sobre estos temas, poniendo las bases para una triangulación que podría facilitar el acceso al financiamiento a través de la línea *Bienes Públicos Regionales* del Banco Interamericano de Desarrollo.

El análisis del **área fronteriza entre el norte de Argentina, el sur de Bolivia y el suroeste de Paraguay** se realizó con la colaboración de la ong argentina ADESO – *Asociación para el Desarrollo Social*. El aporte que las Regiones italianas podrían proporcionar se refiere fundamentalmente al fortalecimiento de las capacidades de gobernar el territorio. Esta actividad debería promoverse sobre todo a partir del nivel municipal, debido a que ya existen redes de municipios transfronterizos que involucran a administraciones locales de los distintos países y han establecido desde hace tiempo hermanamientos e intercambios en varios sectores. Sería importante que desde Italia se promoviera la transferencia de *know-how* para sostener el crecimiento de una visión estratégica de los gobiernos locales argentinos, bolivianos y paraguayos en el tema del desarrollo local. Los interlocutores institucionales de los tres países recomendaron que, en el caso en que se concertara un proyecto de cooperación descentralizada sobre integración transfronteriza, se involucraran también a los ministerios del Exterior y del Interior de Argentina, Bolivia y Paraguay – además de los gobiernos provinciales y las administraciones municipales de las cabeceras provinciales, - en consideración del importante rol de regulación que dichas instituciones mantienen en tema de relaciones transnacionales. Se podría empezar de los *Comités de Frontera*, estructuras ya existentes basadas en acuerdos bi- y multilaterales, a los que participan las provincias o departamentos, los municipios, asociaciones del mundo económico. Los Comités de Frontera se ocupan por el momento de problemas relacionados con el tráfico transfronterizo de personas, bienes y servicios, con el objetivo de promover la integración regional. Los temas prioritarios señalados por nuestros interlocutores son la inclusión social de los pueblos nativos y la evaluación del impacto ambiental de las acciones realizadas en las zonas fronterizas.

Finalmente, el CeSPI participó como invitado a la III Cumbre de los representantes de administraciones regionales de América Latina y el Caribe miembros de la **Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios** (OLAGI) que tuvo en La Romana, República Dominicana, en octubre 2006. OLAGI es una red que desde 2004 promueve el intercambio y el debate sobre los temas de la descentralización, la participación democrática y la integración regional. La presencia del CeSPI – que representaba a Italia junto con el OICS – es el fruto de un proceso de acercamiento y condivisión de objetivos que ya se había estado dando desde las fases iniciales del estudio. En ocasión del encuentro, el OICS y el CeSPI firmaron un convenio con OLAGI que compromete a los firmantes a promover la cooperación para el fortalecimiento institucional de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe en los ámbitos de la gestión del territorio (subsidiariedad vertical y horizontal), la coordinación inter-regional para el

desarrollo territorial, la capacitación transfronteriza, la cohesión social, la gestión de los flujos migratorios, la resolución de conflictos, la innovación tecnológica en la administración pública, el presupuesto participativo, el diseño de proyectos para el desarrollo de las comunidades y las etnias indígenas, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. El acuerdo prepara la definición de un cronograma operativo 2007-2008 que implemente la cooperación entre instituciones regionales italianas y entidades homólogas latinoamericanas.

2.3 Identificación de oportunidades de financiación

El CeSPI y el IILA visitaron a numerosas instituciones italianas, europeas e internacionales para informar sobre el estudio en curso y verificar la posibilidad que dichas instituciones puedan cofinanciar un futuro proyecto de cooperación descentralizada. Las instituciones contactadas son el Ministerio italiano del Exterior – Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, la Comisión Europea a través del programa EUROsociAL, el Banco Interamericano de Desarrollo. Se sondeó además la posibilidad de que también regiones italianas y latinoamericanas cofinancien dicho proyecto.

2.4 Propuestas de instrumentos y funcionamiento del focus group

En ocasión del mencionado seminario de Loja se realizó un encuentro del *focus group*, conformado por representantes de las distintas entidades latinoamericanas involucradas. En dicha oportunidad se recomendó que el intercambio de experiencias e informaciones, los programas de capacitación, el contenido de la asistencia técnica, se definieran a partir de problemas concretamente identificados en América Latina, evitando el riesgo – que se presenta a menudo en actividades de colaboración horizontal – de que todo se limite a una presentación de experiencias europeas desvinculadas de los problemas transfronterizos latinoamericanos. La misma exposición de casos europeos debería diseñarse sobre la base de una previa identificación de los problemas a abordar. Es por lo tanto fundamental que todos los procesos de colaboración internacional que se establezcan en el marco del futuro proyecto tengan como punto de partida el análisis de los problemas de los territorios.

Se definieron algunos instrumentos que podrían representar el eje operativo de la Red de colaboración transfronteriza euro-latinoamericana.

En el área de *Intercambio de Informaciones* se sugirió la implementación de un sitio Internet que permita acceder a la experiencia de la Red también a sujetos externos. El sitio facilitaría la divulgación de estudios, experiencias concretas, acuerdos, leyes y normas entre otros. Se podría distribuir también un boletín e informes sobre temas específicos.

En el área *Capacitación* se propone realizar pasantías de operadores en instituciones europeas y latinoamericanas que hayan protagonizado experiencias de particular interés. Puesto que es difícil para funcionarios públicos alejarse de su propia sede de trabajo por periodos superiores a dos-tres semanas, es posible realizar actividades de formación a distancia previas a la capacitación *in situ*, a las que participarían también operadores que no realicen sucesivamente las pasantías. La formación teórica y práctica podría complementarse con específicos manuales sobre cooperación transfronteriza y programación territorial.

Por lo que se refiere al área *Asistencia técnica* se sugirieron visitas de expertos italianos, europeos y latinoamericanos a distintas áreas transfronterizas de América Latina y actividades de acompañamiento en el diseño de nuevas iniciativas a proponer a organismos internacionales.

2.5 Divulgación del boletín y de informes temáticos. Propuesta para un sitio Internet

Se prepararon prototipos del boletín y del informe. Se definieron los contenidos de un sitio Internet – del que se diseñó el *layout* – que serviría como instrumento de conexión y divulgación de la Red.

2.6 Seminario de intercambio sobre experiencias de cooperación en América Latina

El seminario se realizó en Loja, Ecuador, en el mes de julio 2006. Participaron representantes de las instituciones provinciales de Loja, Zamora Chinchipe y El Oro (Ecuador), Lambayeque, Piura y Tumbes (Perú), la Asociación bi-nacional de los municipios de la frontera Perú-Ecuador, la red intermunicipal *Aymaras sin Fronteras* (Chile-Bolivia-Perú) y el municipio colombiano de Pasto, cabecera del departamento de Nariño. Asimismo estuvieron presentes operadores de proyectos financiados en el marco del Plan Bi-Nacional Perú-Ecuador. Desde Italia participaron delegaciones del CeSPI, el OICS y la Región Toscana.

Los representantes andinos pidieron el apoyo del CeSPI, del IILA y del Observatorio Inter-regional italiano sobre Cooperación al Desarrollo en este esfuerzo de integración territorial a través de la colaboración en la formación de los cuadros institucionales, el fortalecimiento de las políticas transfronterizas y el diseño de proyectos a presentarse a organismos internacionales. Al final del encuentro de Loja se firmó un acuerdo para la cooperación entre regiones del noroeste de Perú y del sur de Ecuador para fortalecer los espacios transfronterizos con el sostén de la cooperación regional italiana, suscrito por el prefecto provincial de Loja, el representante regional de Lambayeque, el vicepresidente del Consejo provincial de Zamora Chinchipe, el director del OICS, la representante de la Región de Toscana y el director del CeSPI. El texto considera la integración de la región transfronteriza Ecuador-Perú como un elemento fundamental para el desarrollo de ambos países. Se reafirma el rol de la descentralización administrativa como factor clave para un desarrollo que apunte a la integración comercial, cultural, turística y humana. Finalmente, se subraya la importancia de la colaboración entre las regiones italianas y los territorios andinos para el fortalecimiento institucional y el crecimiento de las áreas transfronterizas. El eje temático identificado para una primera colaboración es el de la gestión ambiental integrada.

Un *follow-up* del seminario tuvo lugar en el mes de octubre en Lima, Perú, donde una delegación del CeSPI discutió los temas debatidos en Loja con interlocutores peruanos de la nueva administración y del *Consejo Nacional de Descentralización*.

2.7 Seminario di evaluación intermedia del proyecto en Italia

El seminario tuvo lugar en el mes de julio, en coincidencia con el encuentro *Cuáles líneas estratégicas de Italia en sus relaciones con América Latina y el Caribe* (Roma, 14 julio 2006).

2.8 Misiones técnicas en Italia

Las misiones han sido programadas en coincidencia con el seminario de cierre del estudio (primavera 2007). Se prevé la participación de interlocutores de diferentes países de América Latina, los cuales tendrán encuentros de intercambio con actores regionales italianos y europeos.

3. Áreas transfronterizas analizadas en el transcurso de la investigación

3.1 La triple frontera (Chile-Perú-Bolivia)

País	Territorio	Población	Km ²
CHILE	Región de Tarapacá	428.594	59.099
	Departamento de Oruro	437.131	53.588
BOLIVIA	Departamento de Potosí	645.889	118.218
	Departamento de La Paz	2.672.793	133.985
PERÚ	Región de Puno	1.135.000	72.382
	Región de Tacna	274.496	16.075
TOTAL REGIÓN		5.593.903	453.347

Los territorios de la frontera Chile-Perú-Bolivia tienen muchos elementos en común: una historia plurisecular de disputas, separaciones y anexiones; el ambiente desértico; un pueblo indígena, el *aymara*, distribuido toda la región, con un fuerte y reconocible perfil cultural. El diálogo transfronterizo se ha desarrollado sobre todo entorno a este último aspecto, en el marco del nuevo protagonismo indígena que actualmente caracteriza el contexto regional andino.

Los territorios que se encuentran en esta zona están bajo la jurisdicción de las siguientes administraciones locales: la región chilena de Tarapacá, los departamentos bolivianos de Oruro, Potosí y La Paz y las regiones peruanas de Tacna y Puno.

En Chile, la economía de la **región de Tarapacá** (capital Iquique) está basada sobre todo en el sector minero, principalmente en la extracción de cobre, cloruro de sodio y azufre. Otra actividad productiva relevante es la pesca.

Los departamentos bolivianos presentan la situación siguiente. La economía del **departamento de Oruro** se basa prevalentemente en la cría de camélidos andinos (llamas y alpacas) y la agricultura (particularmente el cultivo de quínoa y cebada). Las principales actividades productivas del **departamento de Potosí** son la producción de derivados de la cría de camélidos (lana, carne) y el turismo. La economía del departamento de La Paz se basa sobre todo en la carpintería y la industria.

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



El índice de desarrollo humano de los municipios *aymara* de la región es considerablemente inferior al de las poblaciones de Chile, Bolivia y Perú. La existencia de problemas sociales y económicos comunes a todo el territorio fronterizo y el hecho de tener una cultura y un pasado histórico en común, ha impulsado la población *aymara* – a través de la movilización de 56 municipios de mayoría indígena – a proponer un enfoque integrado a los problemas. Se trata de una población que vive en condiciones similares en los tres países, en lo que se refiere a necesidades primarias insatisfechas, falta de promoción cultural, ausencia de incentivos a la producción, ausencia de políticas integradas trinacionales para el desarrollo de la región transfronteriza. Esta situación agrava las condiciones de pobreza, puesto que los jóvenes migran hacia las grandes ciudades y al exterior, abandonando las comunidades de origen que a su vez tienden a descomponerse y perder su identidad cultural. En algunos casos la búsqueda de modos alternativos de supervivencia lleva a actividades que, además de contribuir a la pérdida de tradiciones y sistemas sostenibles de economía local, ponen en peligro el equilibrio ambiental y la biodiversidad de la zona. Un ejemplo de ello es la promoción de la ganadería caprina, competitiva con especies nativas como la vicuña y el guanaco que se hallan actualmente, como consecuencia, en peligro de extinción.

La asociación transfronteriza de los municipios *Aymaras sin Fronteras* – con el apoyo de las administraciones regionales de los tres países – señala como prioritarios los siguientes problemas: el carácter de subsistencia de la economía local; la falta de una legislación trinacional que facilite las relaciones transfronterizas; la falta de normativas homogéneas en temas fitosanitarios; la falta de leyes y políticas de apoyo a la creación de empresas comunitarias; la excesiva dependencia de factores climáticos de la economía agro-zootécnica regional; la ausencia de una infraestructura turística y la falta de una apropiada señalización de lugares de interés; el mal estado de la red vial; la falta de acceso a servicios de necesidad primaria como agua potable, energía eléctrica, sistemas de alcantarillado, asistencia sanitaria, educación; la ausencia de estudios de mercado que conlleven a proyectos productivos y turísticos; la falta de una educación generalizada sobre la gestión de la biodiversidad y del medio ambiente.

La comunidad *aymara* está fuertemente comprometida – a través de la red municipal arriba indicada – a identificar una estrategia de desarrollo coherente con las políticas de las diversas regiones, que busque superar las desigualdades económicas y sociales e impulse un crecimiento integrado de la región transfronteriza. La presencia de una cultura común (lengua, religión, tradiciones, artesanía, gastronomía, técnicas productivas, etc.) puede constituir un punto de partida para el desarrollo de políticas transfronterizas que permitan una integración regional efectiva que vaya más allá de la población *aymara*. El hecho de que la iniciativa de integración venga del grupo *aymara* lleva naturalmente a subrayar, en el diseño de las políticas, el tema de la cohesión social y a la inclusión de un grupo históricamente marginado. Desde este punto de vista se vuelven claves para la integración transfronteriza factores como la defensa del patrimonio natural, la identificación de estrategias de desarrollo sostenible, la valorización de la producción tradicional como clave para la identidad regional (quinúa, fruta tropical, artesanía, ganadería de las especies nativas).

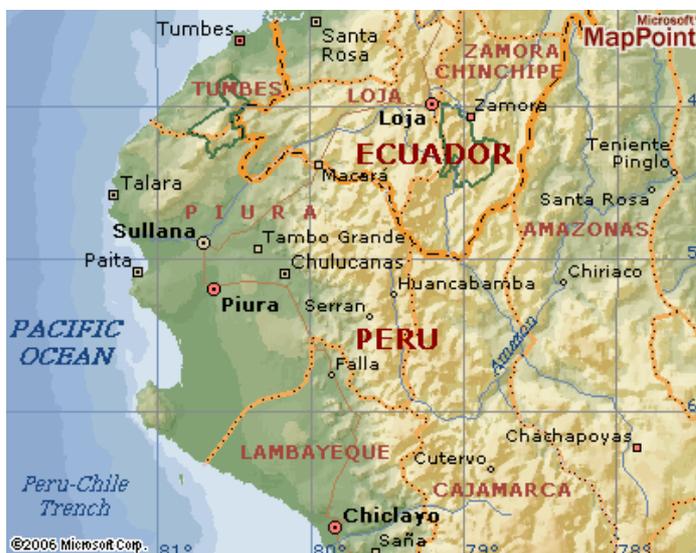
La movilización de los municipios *aymaras* llevó a la definición de una propuesta de proyecto presentada al Banco Interamericano de Desarrollo, para promover políticas públicas a favor de la equidad social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la paz y diálogo. El objetivo es la constitución de un Consejo Estratégico de Bienes Públicos Transfronterizos formado por los gobiernos intermedios, representantes de los organismos gubernativos responsables de asuntos indígenas, de la planificación y del turismo, sindicatos y operadores de los municipios miembros de la *Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras*. Será tarea del Consejo promover los acuerdos transnacionales para el diseño y la puesta en marcha de políticas y líneas estratégicas para la recuperación y la valorización del patrimonio cultural y natural de la región.

3.2 La frontera Ecuador-Perú

País	Territorio	Población	Km ²
ECUADOR	Provincia de Loja	430.000	11.140
	Provincia de El Oro	560.000	5.803
	Provincia de Zamora Chinchipe	62.000	16.559
PERÚ	Departamento de Lambayeque	1.050.000	14.213
	Región de Tumbes	167.000	4.671
	Región de Piura	1.600.000	35.891
TOTAL REGIÓN		3.869.000	88.277

A través de varias visitas al campo se ha adquirido un amplio conocimiento de la región transfronteriza entre el noroeste de Perú y el sur de Ecuador. Se comprobó un proceso de continuo intercambio entre las regiones del sur de Ecuador (Loja, Zamora Chinchipe, El Oro) con las regiones del noroeste peruano (Lambayeque, Piura, Tumbes).

Ya existen en la región numerosos ejemplos de diálogo y, en algunas ocasiones, de colaboración operativa. Un buen ejemplo es el Comité Bi-nacional para la Facilitación Turística entre el sur de Ecuador y el norte de Perú. Este Comité, formado por administraciones locales y actores económicos, pretende crear un circuito turístico integrado entre ambos países que ofrezca alternativas a los flujos internacionales que actualmente se concentran en los tradicionales recorridos del sur de Perú. También cabe destacar la AUSENP (Asociación de Universidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú), creada en 1992 y relanzada en 1998 tras los acuerdos de paz, que se propone promover la identidad cultural y científica de la región.



Las regiones del sur del Ecuador y norte del Perú son históricamente territorios fuertemente integrados entre sí, lugares de intenso intercambio material y migratorio y caracterizados por una fuerte homogeneidad étnica y cultural. Se trata de una zona con una población total de más de cuatro millones de habitantes (aproximadamente un millón en Ecuador y tres millones en Perú). La zona implicada en el proceso de integración transfronteriza (90.000 km², un poco menos de dos tercios en Perú y el resto en Ecuador) se encuentra a lo largo de un eje transversal que atraviesa sistemas de integración como el eje amazónico y el eje andino.

La afinidad cultural y humana entre la población a ambos lados de la frontera ha perdurado a lo largo del tiempo, a pesar de los sangrientos conflictos que provocaron en el pasado las continuas reivindicaciones territoriales y que parecen haberse resuelto con el Tratado de Brasilia de 1998. La idea de la integración transfronteriza goza de gran apoyo por parte de la población a ambos lados de la frontera y todas las instituciones públicas, empresas y universidades con las que hemos estado en contacto la señalan explícitamente como una prioridad estratégica. Se trata por lo tanto de territorios en los que la integración y la cooperación regional ya constituyen un proceso real al que conviene

acompañar y reforzar ofreciendo un apoyo sobre todo a nivel institucional. Los temas que hasta ahora suscitan mayor interés son la gestión ambiental y protección de la biodiversidad, turismo ecológico e histórico, el proceso agro-alimentario (producción, transformación, comercio), infraestructura, el desarrollo de centros de formación técnica y la gestión de flujos migratorios.

Las principales iniciativas de la cooperación italiana en la región son el proyecto de restauración del hospital bi-nacional en el pueblo fronterizo de Macará, que apoya la constitución de un sistema integrado de servicios, y el proyecto supervisado por IILA para el desarrollo rural de la zona transfronteriza, a través de la mejora de las técnicas de los pequeños productores y la reforestación en la provincia de Piura (Perú) y Loja (Ecuador). Dichos proyectos forman parte de la ayuda italiana al Plan Bilateral de Paz Ecuador-Perú. Existen también otros proyectos a cargo del Fondo Italo-Peruano para la conversión de la deuda (FIP).

Las tres provincias del sur ecuatoriano presentan características físicas y biológicas muy variadas: de la costa pacífica de El Oro se pasa a la sierra andina de la provincia de Loja, hasta el área amazónica de Zamora Chinchipe. La **provincia de El Oro** es principalmente bananera, produciendo aproximadamente el 40 por ciento de la producción total del país. Otros productos importantes son cacao, caña de azúcar, palma africana, maíz, piña y tomates. También es importante la ganadería, con aproximadamente 200 mil hectáreas de tierra de pasto, frente a 73 mil hectáreas de tierra de uso agrícola. La principal industria es la producción de alimentos y bebidas. Se desarrollan otras actividades relacionadas a la refrigeración y elaboración de productos pesqueros y de carne. Existen además numerosas industrias pequeñas dedicadas a diversos campos como la gráfica, química, cuero, cartón, productos metálicos y minerales no metálicos. El comercio de la provincia gira principalmente entorno al Puerto Bolívar, el segundo más importante del país después de Guayaquil por volumen de carga. **La provincia de Loja** se dedica a una producción agrozootécnica tradicional: maíz, legumbres, caña de azúcar, arroz, plátanos. La ganadería se basa fundamentalmente en la crianza de ganado vacuno. La industria está, por lo general, ligada a la transformación de alimentos, en un marco que señala la provincia como una de las menos industrializadas del país. Existe la posibilidad de desarrollar una industria extractiva, sacando rendimiento a los recursos mineros como carbón, caolín, hierro y mármol, presentes en la zona. Cabe destacar el esfuerzo realizado en los últimos años para potenciar varios circuitos turísticos aprovechando los recursos naturales y la valorización de las culturas locales. También en la **provincia de Zamora Chinchipe** la actividad económica principal es la agricultura tradicional: café, maíz, papas, banano, cacao, fruticultura tropical. En general, la región del sur ecuatoriano dispone de tecnología en su mayoría anticuada e inadecuada, además de insuficientes sistemas de irrigación. De considerable importancia también la crianza de ganado vacuno. En los últimos años se ha introducido la rancultura, destinada sobre todo a la exportación. Considerando además que gran parte del terreno pertenece a la franja amazónica, la provincia posee una inmensa reserva forestal que explota para la exportación de madera preciosa. Se señala la presencia de algunas minas de oro. En cuanto al sector turístico, aumenta el turismo naturalista aunque con dificultades debidas en gran parte a las distancias y la falta de vías de comunicación. Las dificultades asociadas a la falta de desarrollo económico conllevan a flujos migratorios del campo a la ciudad, y de ésta a otras provincias.

La región noroccidental de Perú (compuesta por las **regiones de Lambayeque, Piura y Tumbes**) ha constituido en los últimos años una especie de laboratorio de reforma institucional y administrativa. En efecto, se debe en gran parte a la campaña del actual presidente del departamento de Lambayeque a favor de la conformación a nivel nacional de las denominadas macroregiones, entidades administrativas conformadas por un conjunto de provincias. Estas últimas se consideran demasiado fragmentadas y débiles para impulsar al proceso de descentralización administrativa que muchos expertos clasifican como la única reforma importante llevada a cabo recientemente en

Perú.¹⁶ Sin embargo, un referéndum popular llevado a cabo en octubre 2005 detuvo la conformación de las cinco regiones propuesta por el legislador (entre las cuales estaba la Región Norte, conformada por las tres regiones que aquí nos conciernen), frenando inesperadamente el proceso de redefinición de la descentralización administrativa. Sin embargo, esto no implica que se vaya a abandonar el proyecto de las macroregiones, que en realidad se basaba – al menos en el caso de la región Norte – en un proceso ya existente que ha llevado a Tumbes, Piura y Lambayeque a desarrollar relaciones económicas en la explotación de recursos y en la formación técnica y empresarial. Es difícil predecir cómo se desarrollará el proceso de descentralización y las reformas correspondientes al campo institucional. No obstante, cabe destacar que las administraciones del norte peruano son conscientes de la necesidad de promover la integración territorial, tanto a nivel interno como tranfronterizo, como condición indispensable para las nuevas políticas de gestión de recursos y para crear un ambiente favorable a la inversión y al despegue económico de la región.

La región que integra Tumbes-Piura-Lambayeque se puede considerar una zona económica única formada por cinco grandes áreas: a) un eje de ciudades grandes (Chiclayo-Piura-Sullana-Tumbes) correspondiente a las economías urbanas en crecimiento, que podrían convertirse en centros de servicios para el norte del Perú y sur del Ecuador; b) un sector productivo agro-exportador en desarrollo, cada vez más diversificado, con un fuerte compromiso hacia la producción orgánica y apoyado por la gran biodiversidad que proporciona la selva tropical árida y los manglares; c) un litoral abundante en pesca, con una gran riqueza biológica y potencial para la acuicultura; d) un importante yacimiento de fosfatos en Bajóvar, que podría convertirse en un centro minero para la exportación hacia Brasil y el Pacífico; e) una gran cantidad de monumentos arqueológicos, paisajes, gastronomía y folklore.

En la región se está dando un proceso de especialización productiva orientada hacia una serie de productos *emergentes*, con potencial de crecimiento y gran demanda del mercado (por ejemplo, mango, limón, café y banana orgánica, legumbres, especias, miel, acuicultura, turismo cultural y ecológico), además de productos tradicionales de reconocida nivel. La calidad de los suelos y las condiciones climáticas favorecen ambos tipos de productos, para los cuales se podría buscar una articulación dentro de encadenamientos industriales (algodón, caña de azúcar, arroz, maíz).

En el sector primario existen empresas exportadoras dinámicas y modernas, tanto a nivel de cultivos como de transformación en jugos, jarabes y conservas. Estas empresas están creando cadenas productivas entre la agricultura y la agroindustria para productos como la caña de azúcar, maíz, mango, algodón, limón. Sin embargo, cabe señalar que la falta de conocimiento de las exigencias del mercado internacional debilita considerablemente las posibilidades que la producción del noroeste de Perú tiene en el mercado global.

¹⁶ Perú está dividido administrativamente en 25 regiones o departamentos, subdivididos en provincias, conformados a su vez por distritos.

3.3 El área de frontera entre Argentina, Paraguay e Bolivia

País	Territorio	Población	Km ²
ARGENTINA	Provincia de Salta	430.000	11.140
	Provincia de Jujuy	560.000	5.803
	Provincia de Formosa	62.000	16.559
	Departamento di Boquerón	41.000	91.669
	Departamento del Presidente Hayes	94.000	72.907
PARAGUAY	Departamento de Asunción	512.000	117
	Departamento Central	1.400.000	2465
	Departamento de Ñeembucú	82.000	81.509
	Departamento de Chuquisaca	530.000	51.524
BOLIVIA	Departamento de Tarija	400.000	37.621
	Departamento de Potosí	650.000	118.218
TOTAL REGIÓN		4.761.000	489.532

El análisis del **área transfronterizo entre el noreste de Argentina, sur de Bolivia y sudoeste de Paraguay** fue realizado con la colaboración de la ONG argentina ADESO – *Asociación para el Desarrollo Social*.

La región considerada está constituida por las provincias argentinas de Salta, Jujuy y Formosa, los departamentos bolivianos de Chuquisaca, Tarija y Potosí y los departamentos paraguayos de Boquerón, Presidente Hayes, Asunción, Central y Ñeembucú. Los principales problemas asociados a esta zona conciernen sobre todo la seguridad de los pasos de frontera por la presencia de actividades ligadas al narcotráfico. Además, en esta zona se dan importantes flujos migratorios, especialmente hacia Argentina. La región es un espacio de diálogo entre las redes interregionales MERCOSUR y la Comunidad Andina, cuya convergencia, recordamos, es uno de los objetivos de la *Comunidad Sudamericana de Naciones*.



Las provincias argentinas de **Salta, Jujuy y Formosa** constituyen una amplia región que limita con Chile, Bolivia y Paraguay. Se trata de un territorio con un amplio potencial de crecimiento económico, debido a la presencia de yacimientos mineros de diversos elementos, entre los que destacan gas y petróleo. Cuenta además con un sector agrícola desarrollado y un sector ganadero bastante avanzado.

El departamento boliviano de **Chuquisaca** (capital de departamento Sucre, capital administrativa del país) tiene una economía fundamentalmente agrícola (cultivo de maíz, trigo, cebada, papas y legumbres) y ganadera (carne bovina, caprina y ovina), además de poder contar con la extracción minera de cobre, plata y antimonio. Las principales actividades económicas del departamento de **Tarija** son la explotación de petróleo y sales minerales, la exportación de madera y la agricultura

(especialmente el cultivo de maíz y la caña de azúcar). La economía del departamento de **Potosí** se basa en el turismo y la producción de carne y lana de camélidos.

Boquerón es el departamento más grande de Paraguay. La economía local se basa sobre el cultivo del algodón y la ganadería. El departamento de **Presidente Hayes** tiene una economía basada en el cultivo de maíz, caña de azúcar y algodón, además de la ganadería caprina, ovina y bovina. El departamento de **Asunción**, donde se encuentra la capital de Paraguay, es un territorio casi exclusivamente urbano. Los sectores económicos más desarrollados son el terciario (actividades comerciales y servicios) y el secundario (industria y construcción). El departamento **Central**, al contrario, depende de la agricultura, particularmente la producción de caña de azúcar. La economía del departamento de **Ñeembucú** se basa sobre todo en actividades del sector terciario (comercio y servicios), agricultura y ganadería.

Los gobiernos intermedios y locales de la región tienen poca experiencia con temas de integración transfronteriza y no disponen de suficientes recursos ni capacidad de intervención. Por lo tanto, de darse la colaboración y asistencia técnica a la colaboración transfronteriza es inevitable que inicialmente participen directamente las autoridades nacionales de Bolivia, Argentina y Paraguay.

3.4 Posible región: Chiapas, Guatemala, El Salvador, Honduras

Desde hace tiempo, la región mesoamericana presenta uno de los flujos migratorios más importantes a nivel mundial formado sobre todo por emigrantes mexicanos y centroamericanos que cruzan Centroamérica y México con la intención de alcanzar Estados Unidos. Se estima que al menos 300.000 emigrantes centroamericanos atraviesan anualmente la frontera del sur de México para pasar a Estados Unidos, una parte de los cuales no logra pasar la frontera norteamericana y acaba estableciéndose en México.



Al estado de Chiapas corresponde más del 60% de la frontera sur de México. Constituye un importante punto de partida hacia EEUU además de ser un lugar con una fuerte presencia del fenómeno de la inmigración. El confín meridional de México se ha convertido en un lugar clave para el control de los flujos migratorios irregulares provenientes de los países centroamericanos. Teniendo esto en cuenta, el gobierno regional de Chiapas está creando un centro de políticas migratorias para el desarrollo de la frontera sur y de América Central. Se espera que este centro sea una especie de observatorio interregional de migración con el propósito de formular una política migratoria integrada y coherente, cuya finalidad fundamental sea la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

El objetivo general de la iniciativa es el desarrollo del área fronteriza para moderar la migración de esta zona hacia Norte América. Se pretende que las autoridades locales desarrollen un mayor conocimiento de temas relacionados al binomio migración-desarrollo y la formación de marcos institucionales, tanto a nivel estatal como local, para poder así gestionar eficazmente los flujos migratorios existentes en la región.

En esta región se piensa desarrollar un sistema comparativo y de intercambio basado en la experiencia adquirida las instituciones italianas y europeas en la gestión de los flujos migratorios en la cuenca del Mediterráneo, y particularmente a través de las redes de temáticas migratorias que CeSPI ha activado a lo largo de los años en la cuenca del Mediterráneo. Estas redes, en las que participan universidades, asociaciones y autoridades locales, han contribuido a la formación del Consorcio Euromediterráneo para la Investigación Aplicada de Migración Internacional (CARIM), creado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

3.5 Posible región: la gran frontera amazónica

Los territorios correspondientes a la región amazónica podrían constituir otra zona de interés para el proyecto Fronteras Abiertas.

Los interlocutores brasileños, ecuatorianos y peruanos señalaron que las características de la región (extensión, dificultad de acceso, escasa densidad demográfica, presencia de tráfico ilícito (narcotráfico, armas), sugieren acciones para construir espacios de diálogo y entre las autoridades intermedias con la asistencia de los gobiernos centrales de los diversos problemas de gestión territorial.

Los territorios posiblemente involucrados serían:

- Brasil – Amapá, Roraima, Amazonas, Pará, Maranhão, Acre, Rondônia, Pará
- Perú – Madre de Dios, Amazonas, Loreto
- Ecuador – Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Zamora Chinchipe
- Colombia – Amazonas, Arauca, Chaquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada
- Venezuela – Amazonas, Apure, Barinas, Bolívar
- Guyana
- Suriname
- Guyana francesa



3.6 Posible región: área platense

La región platense es una zona donde ya existen numerosos procesos de cooperación descentralizada entre Italia y los países latinoamericanos, debido en parte a la alta concentración de ciudadanos de origen italiano. La alta densidad demográfica y la presencia de ciudades industriales y agroalimentarias la convierte en una región donde se podrían reforzar los procesos de diálogo transfronterizo, contando con la participación de las Regiones italianas ya activas en la zona.

Los territorios posiblemente involucrados serían:

- Argentina – Misiones, Corrientes, Entre Ríos
- Brasil – Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul
- Uruguay – todos los departamentos.



APENDICE – Integración regional, cooperación transfronteriza y descentralización en América del Sur

1. Excursus histórico

Desde su independencia, América Latina ha estado viviendo una permanente contradicción entre la aspiración a la unidad regional y la realidad de un continente dividido y animado por tensiones y rivalidades que a menudo han desembocado en conflictos abiertos. Sin embargo la aspiración hacia una mayor integración regional queda fuerte a lo largo del siglo XIX y sobre todo del siglo XX.

Después de la Primera Guerra mundial, los países latinoamericanos se convirtieron en grandes exportadores de materias primas y a la vez importadores de productos de la industria manufacturera de los países industrializados. A raíz del empeoramiento de las razones de intercambio, que volvía no conveniente para dichos países mantener un modelo económico que no permitía promover un verdadero desarrollo ni tampoco favorecía los procesos de integración del subcontinente, muchos estados latinoamericanos optaron por promover la industrialización de sus propias economías. Un paso de gran trascendencia fue la constitución de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, la cual sostenía la necesidad de apoyar la industria nacional y fortalecer el rol del Estado central en las políticas económicas, en particular a través de la institución de un fuerte sistema de protección aduanera. Se adoptó la llamada política de sustitución de importaciones, que descendía directamente del pensamiento estructuralista latinoamericano, la cual implicaba tanto la sustitución de los bienes importados desde el exterior con productos locales, como el cambio de las importaciones de bienes de consumo por bienes capitales, defendiendo de esta manera las nacientes industrias locales.

Por lo que respecta la integración regional, en este periodo arrancaron procesos importantes los cuales, a diferencia del caso de la Comunidad Europea (en el cual la integración regional surgía principalmente de la exigencia de reconciliación y promoción de un equilibrio durable en el sistema de las relaciones existentes entre los países miembros), surgían para fomentar el desarrollo económico de las áreas involucradas. El principal acuerdo multilateral que en los años siguientes definió el modelo de la integración regional en América Latina fue la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) creada con el Tratado de Montevideo en 1960. El tratado fue suscrito por nueve Países (Argentina, Brasile, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) y apuntaba a una progresiva complementaridad de las economías de los países participantes y la institución de una zona de libre comercio dentro de un plazo de doce años a partir de la entrada en vigencia del tratado. En realidad, debido las diferencias entre los niveles de desarrollo económico de los diferentes países miembros, no fue posible promover una sólida política comercial.

A raíz del fracaso de la ALALC surgió en 1969 en Cartagena otra importante iniciativa, el Pacto Andino. Se trataba de un modelo regional al que dieron su adhesión Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú, los cuales se comprometían a establecer entre ellos mismos una relación de cooperación alrededor de varios ejes temáticos. Asimismo, el Pacto Andino contemplaba el establecimiento de instituciones comunes, además de la realización de programas sectoriales para el desarrollo industrial, inspirándose en el modelo de la política de sustitución de importaciones.¹⁷

En pocos años también el Pacto Andino se estancó, sobre todo por el golpe de Estado de Pinochet de 1973, a raíz del cual Chile renunció a su participación en la iniciativa, también por divergencias radicales con los demás países del pacto sobre todo en el tema del proteccionismo aduanero.

¹⁷ Véase al respecto X. Vera-Fluixá, (2000), op. cit.

Procesos de integración regional se promovieron también en la América central y el Caribe, respectivamente con la creación en 1960 el *Mercado Común Centroamericano*, el cual tuvo un momento de grave dificultad en 1969 con la guerra entre El Salvador y Honduras, y la constitución en 1973 de CARICOM (*Caribbean Community and Common Market*), que reunía a doce países del Caribe instituyendo entre ellos una zona de libre comercio.

En la década de los ochenta surgen en América Latina los más importantes proyectos de integración regional. El Tratado de Montevideo (1980) retoma el esquema de la ALALC al crear la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI). El tratado es un documento-marco que proporciona líneas de referencia para las negociaciones bi- y multilaterales entre los miembros. De la misma ALADI nace en 1991 el acuerdo de integración económica entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay denominado MERCOSUR (en el cual en 2006 entrará Venezuela) y que constituye hoy día una de las mayores agrupaciones económicas mundiales, después del NAFTA y la UE.

También en el área andina el proceso de integración regional va evolucionando: en 1987 se firma un nuevo acuerdo, el Protocolo de Quito, que vuelve más elásticos los plazos puestos para el cumplimiento del programa de liberalización comercial del Pacto Andino. Además con el protocolo de Quito surge el derecho comunitario andino, algo parecido al *acquis communautaire* de la Unión Europea. En 1996 el Pacto Andino se convierte en *Comunidad Andina*, la cual comprende en la actualidad a Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. ¹⁸

2. El actual proceso de integración regional sudamericano: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y el Programa Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

En América Latina – y en particular en América del Sur, área en la cual se ha concentrado el estudio – existe un amplio consenso alrededor de la idea de que la inserción internacional de un país dependa en gran parte de su capacidad de moverse en el marco de una coordinación regional. Este concepto se ha traducido en la formulación de grandes proyectos de integración, sobre todo en el sector de la energía e infraestructuras como la mencionada *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN), creada en 2004 en Cusco. Forman parte de la CSN todos los miembros de la *Comunidad Andina de Naciones* y del MERCOSUR, además de Chile, Venezuela, Guyana y Suriname. Los temas de trabajo de la CSN son la coordinación política y diplomática entre todos los países miembros dentro de una zona de libre comercio, la integración subcontinental en los sectores de las comunicaciones, transporte y energía, la armonización de las políticas de desarrollo rural, la cooperación en los campos de la ciencia, la educación y la cultura, la colaboración entre empresas y sociedad civil en el proceso de integración.

El programa *Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana* (IIRSA), creado en el 2000, reúne a los doce países sudamericanos de la CSN y apunta a la integración física en los sectores de transporte, comunicaciones y energía.

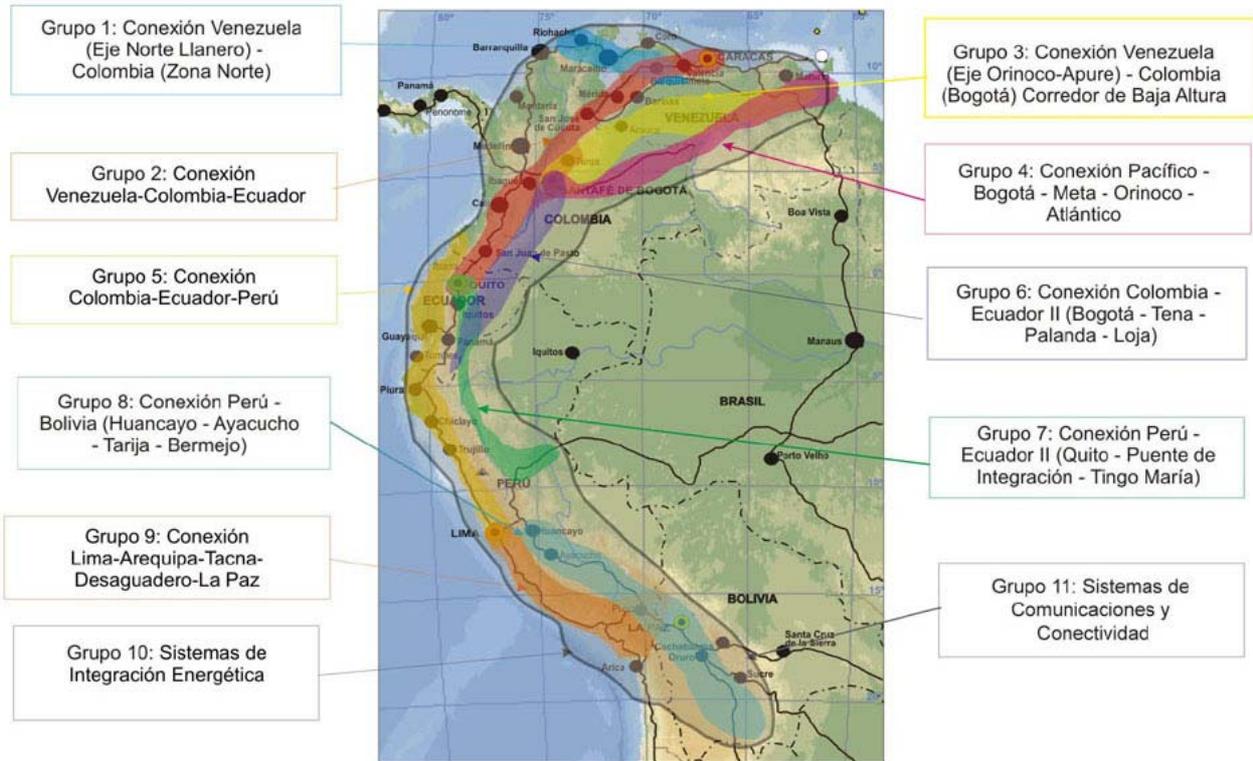
En lo geográfico el programa IIRSA está organizado en *ejes*, correspondientes a uno o más *corredores logísticos intermodales*, que se presentan a continuación ¹⁹.

¹⁸ Venezuela – que fue uno de los países promotores de la iniciativa – salió de la CAN en abril 2006.

¹⁹ Los mapas han sido tomados del sitio Internet del IIRSA (www.irs.org), con la excepción del mapa 7, producido por el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (www.cicplata.org) y del mapa 2, que es elaboración de los autores a partir de un mapa de www.trailmonkey.com.

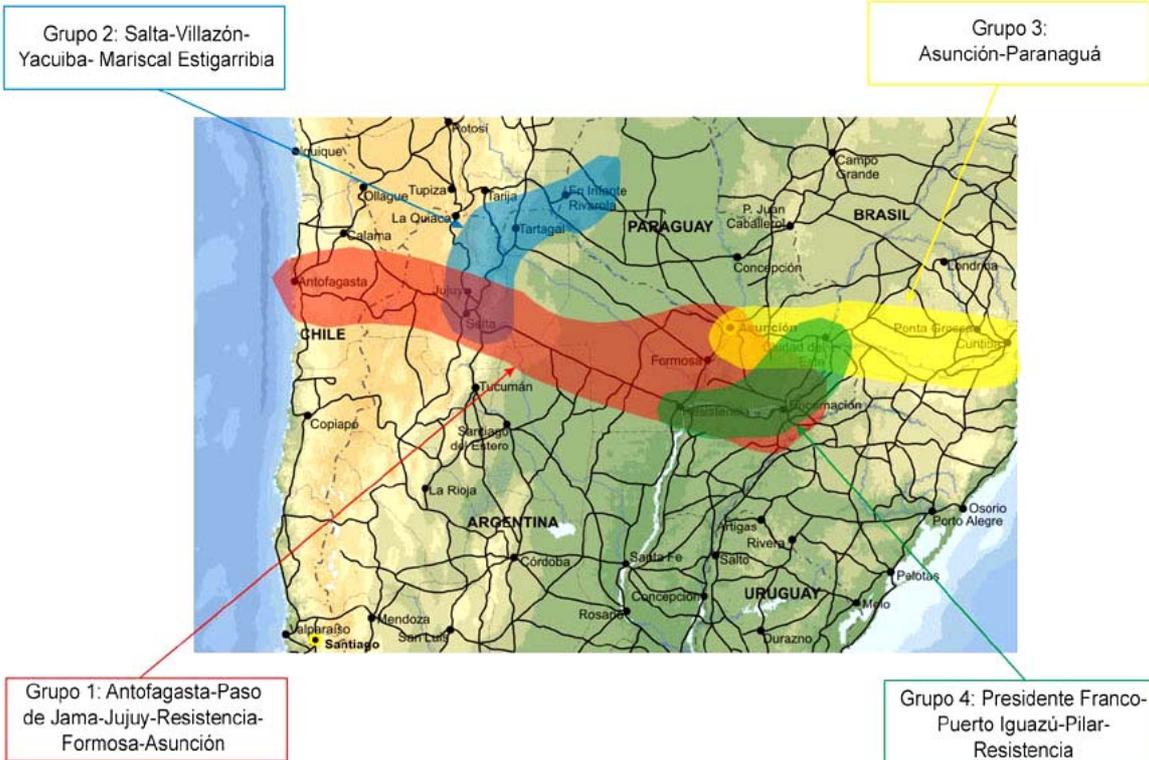
1 - Eje andino: está compuesto por nudos de interconexión (redes viales, puertos, aeropuertos y pasos fronterizos) de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Pone en conexión las principales ciudades de dichos territorios a través de dos grandes cooredores: la *Carretera panamericana* y la *Carretera marginal de la Selva*;

EJE ANDINO Agrupamientos

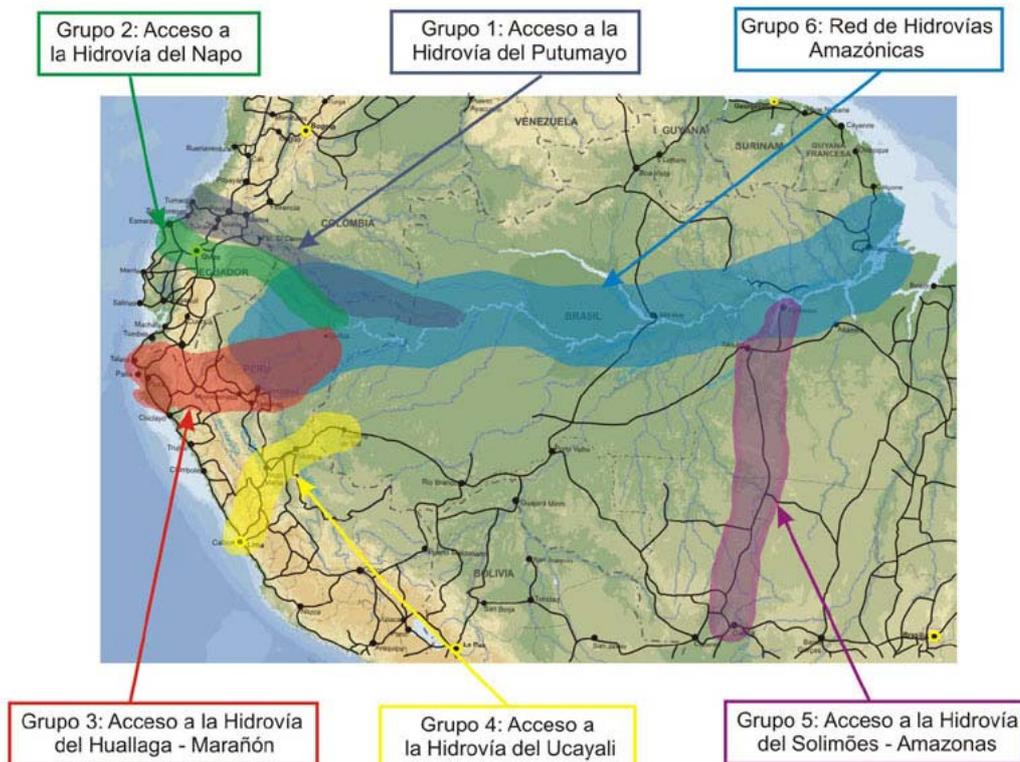
3 - Eje del capricornio: cubre el área correspondiente al Tropic del Capricornio y presenta en su propio territorio importantes puertos tanto en el Atlántico como en el Pacífico;

EJE DE CAPRICORNIO Agrupamientos



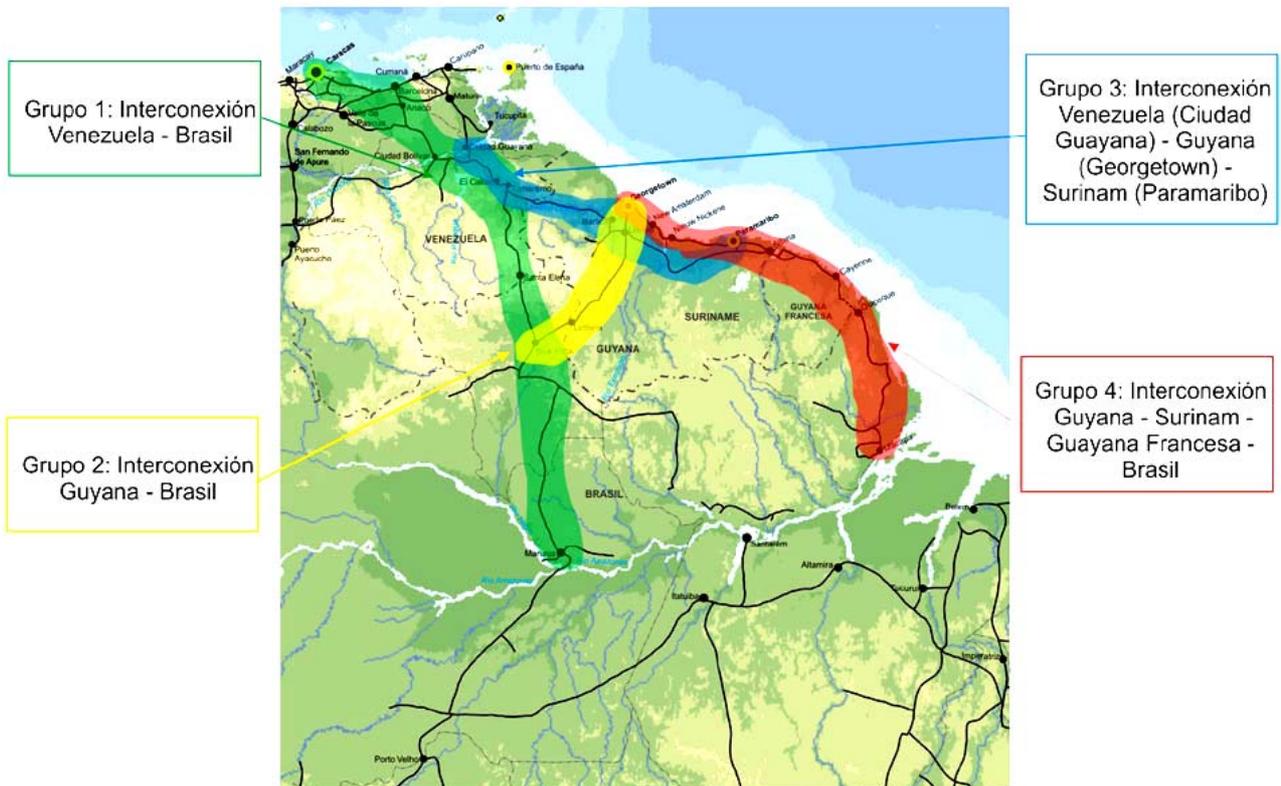
4 - Eje del Amazonas: se trata de una franja de alrededor de cien kilómetros de ancho a lo largo del sistema de transporte multimodal que une algunos puertos del Pacífico (Tumaco en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú) con los puertos brasileños de Manaus, Belém y Macapá.

EJE DEL AMAZONAS Agrupamientos



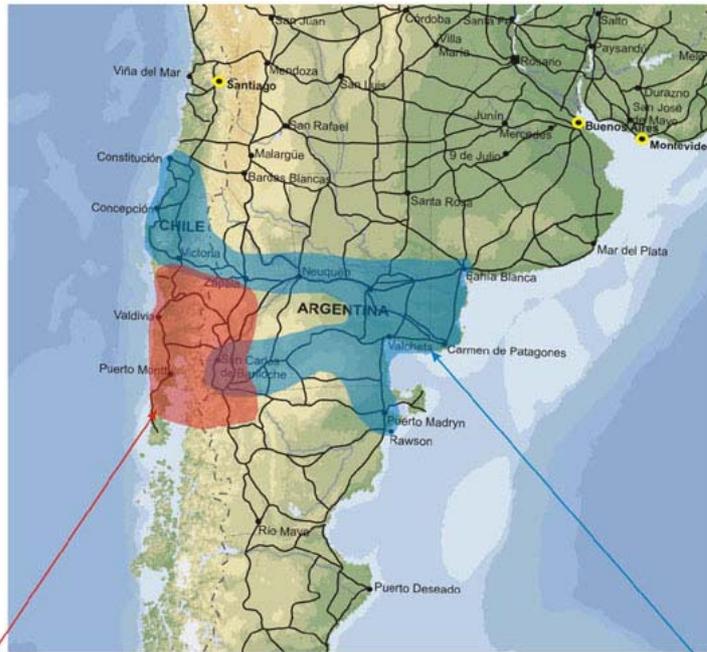
5 - Eje dello escudo guayanés: retoma el nombre de una formación geológica que ocupa territorios de Venezuela, Brasil, Guyana, Guyana francesa e Suriname. Sus límite son el río Orinoco en el norte y la selva amazónica en el sur. Entre los mayores centros urbanos se encuentran Manaus, Caracas, Macapá, Georgetown, Paramaribo, Boa Vista, Ciudad Guayana, Cayenne y Ciudad Bolívar. Las principales actividades económicas son la industria minera, la pesca, la minería, la producción de acero y aluminio, la producción de energía eléctrica y la industria manufacturera.

EJE DEL ESCUDO GUAYANÉS Agrupamientos



6 - Eje del sur: pone en conexión el Atlántico con el Pacífico, desde los puertos argentinos de Bahía Blanca y San Antonio Este hasta los puertos chilenos de Concepción y Puerto Montt.

EJE DEL SUR Agrupamientos



Grupo 2: Circuito Turístico
Binacional de la Zona de los Lagos

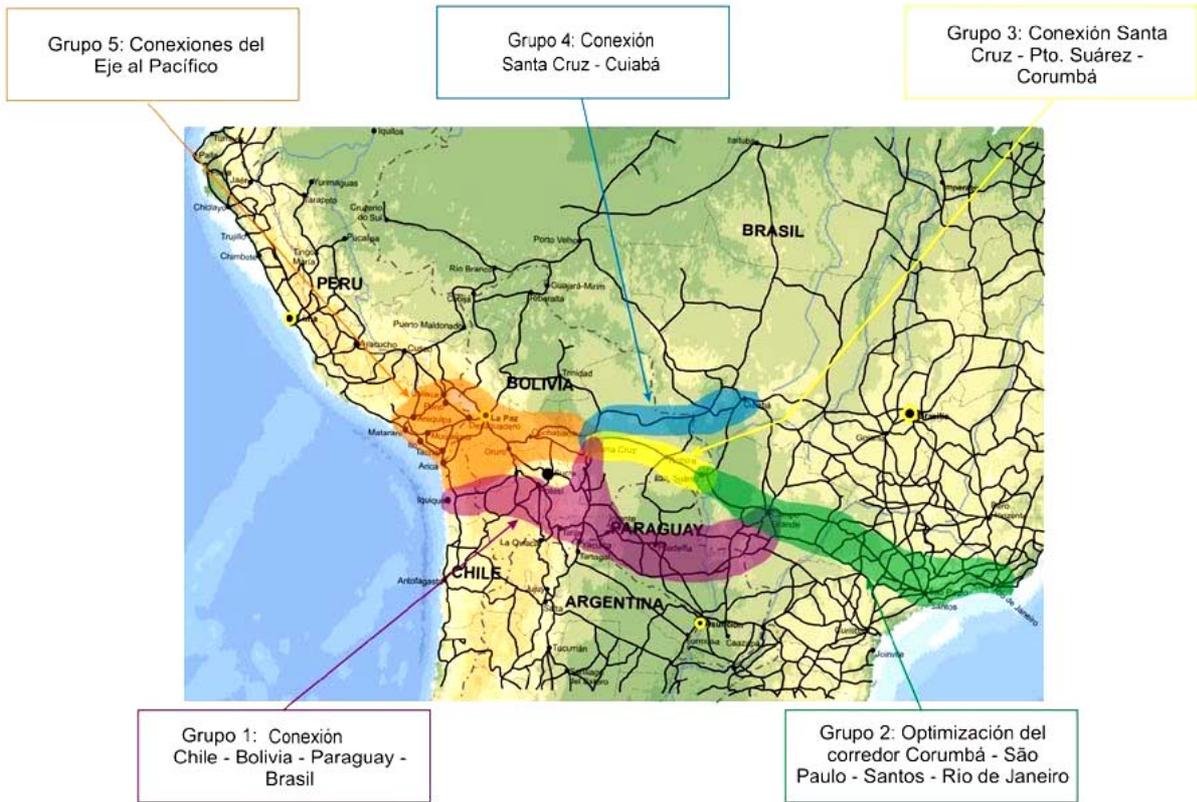
Grupo 1: Concepción - Bahía Blanca -
Puerto San Antonio Este

7 – Eje hidroviario Paraguay-Paraná: corresponde al territorio interesado por una gran obra de ingeniería que apunta a aumentar la capacidad de comercialización de los productos, volviendo posible el transporte de grandes cargas a través del sistema fluvial Paraguay-Paraná-Uruguay-Río de la Plata.



8 - Eje interoceánico central: si trata de un corredor que cruza Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Abarca ocho departamentos de Bolivia (Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Tarija), cinco estados brasileños (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo), la región de Tarapacá, en Chile, todo Paraguay y las provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna en Perú.

EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL
Agrupamientos

9 - Eje MERCOSUR-Chile: abarca todo Uruguay, las regiones centrales de Chile, las provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luís, Mendoza y San Juan, en Argentina, los Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul en Brasil y el sureste de Paraguay, es decir el área al este del río Paraguay y al norte del Paraná.

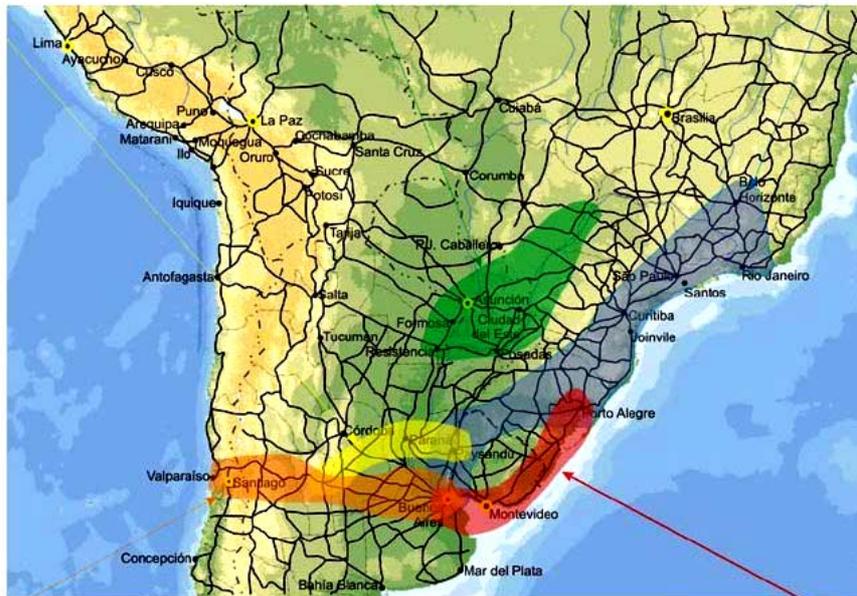
EJE MERCOSUR - CHILE Agrupamientos



Grupo 4: Mercedes - Santa Fe -
Salto - Paysandú

Grupo 5: Grupo Energético

Grupo 1:
Belo Horizonte - Buenos Aires

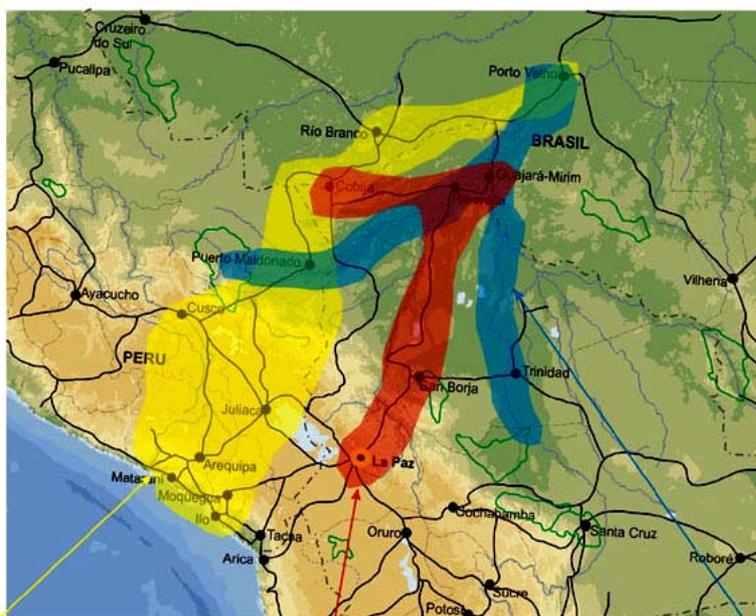


Grupo 3:
Buenos Aires - Valparaiso

Grupo 2: Porto Alegre -
Colonia - Buenos Aires

10 - Eje Perú-Brasil-Bolivia: se trata de un eje trasversal que incluye siete regiones del sur peruano (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro Estados del noroeste de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso).

EJE PERÚ - BRASIL - BOLIVIA
Agrupamientos

Grupo 1: Corredor Porto Velho - Rio Branco - Puerto Asis - Puerto Maldonado - Cusco / Juliaca - Puertos del Pacífico

Grupo 2: Corredor Rio Branco - Cobija - Riberalta - Yucumo - La Paz

Grupo 3: Corredor fluvial Madeira - Madre de Dios - Beni

Los ejes 3, 4, 6 y 9 corresponden a los llamados *corredores bioceánicos*, los que constituirán una red intermodal de conexión entre las regiones de la costa del Atlántico y del Pacífico.