



Si Somos Americanos, Revista de Estudios
Transfronterizos
ISSN: 0718-2910
sisomosamericanos@unap.cl
Universidad Arturo Prat
Chile

Marteles Moreno, Silvia

FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TRANS- FRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA A
TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA
FRONTERAS ABIERTAS

Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. X, núm. 1, 2010, pp. 147-160
Universidad Arturo Prat
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930337008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA FRONTERAS ABIERTAS¹

Strengthening cross-border governance in Latin America through decentralized cooperation: the experience of the “open borders” program

Silvia Marteles Moreno. Silvia.marteles@cespi.it
Centro Studi di Politica Internazionale-CeSPI, Italia.

Recibido: mayo 2009. Aceptado: junio 2010.

RESUMEN

La descentralización y la dimensión territorial del desarrollo han pasado a formar parte importante de la agenda política de muchos países latinoamericanos en los últimos años. Estos temas también han sido objeto prioritario de estudio en la Unión Europea y han constituido un factor fundamental en el proceso de integración europea. El rol de los actores locales y subnacionales en el proceso de integración se ha consolidado gracias, en buena medida, a la experiencia adquirida en la gestión del desarrollo de sus territorios y de las experiencias de cooperación transfronteriza. Esta experiencia ha permitido a las autoridades locales y regionales europeas convertirse en interlocutores cualificados para proyectar internacionalmente sus territorios a través de la cooperación descentralizada. El programa de la cooperación italiana *Fronteras Abiertas* pone en sinergia los elementos mencionados y pretende fortalecer el proceso de integración a través de la construcción de una red interregional de actores subnacionales para la cooperación transfronteriza en algunas áreas de América Latina, con el apoyo de la cooperación descentralizada italiana.

PALABRAS CLAVES: Cooperación Transfronteriza, Cooperación Descentralizada, Frontera Bolivia-Chile-Perú, Descentralización.

¹ Ponencia presentada en el: *BRIT X Congreso las Regiones Fronterizas en Transición: Fronteras del Cono Sur de América y fronteras del mundo: Estudios en torno a lo global/local*. 5 y 26 de mayo (Arica, Chile) – 27 y 28 de Mayo (Tacna, Perú), 2009. Con especial agradecimiento al equipo del programa *Fronteras Abiertas*: José Luis Rhi-Sausi, Dario Conato, Raffaella Coletti, Simone Apollo y Juan Velásquez.

ABSTRACT

Decentralization and the territorial dimension of development have become in the last years an important part of the political agenda of many Latin American countries. These topics have been strongly developed at the European Union and are a key factor in the process of the European integration. The role of local and subnational actors at the process of integration has consolidated thanks, in part, to the experience acquired in the management of territorial development and the cross-border cooperation experience. This experience has allowed local and regional European authorities to become qualified interlocutors to expand internationally their territories through decentralized cooperation.

The program of the Italian cooperation *Fronteras Abiertas* creates synergy between the mentioned elements and aims to strength the process of integration through the construction of a network of interregional subnational actors for the cross-border cooperation in some areas of Latin America, with the support of the Italian decentralized cooperation.

KEYWORDS: Cross Border Cooperation, Decentralized Cooperation, Border Bolivia-Chile-Peru, Decentralization.

I. INTRODUCCIÓN

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

1. Integración y cooperación transfronteriza en América Latina

El nuevo escenario integracionista latinoamericano ha favorecido el crecimiento económico de la región. Se ha estimulado la atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa y el comercio intrarregional se ha vuelto mucho más dinámico. Como resultado, la cooperación transfronteriza se convierte en uno de los instrumentos clave para avanzar en el proceso de integración, cobrando así un papel relevante debido al proceso de “territorialización de la economía” provocado por la globalización. En América Latina se está definiendo una nueva geografía económica que no sigue las líneas fronterizas, afianzándose la idea de que el desarrollo latinoamericano dependerá, en buena medida, de la capacidad de crear áreas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo a nivel institucional y entre los actores económicos, sociales y culturales. Por tanto, a través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión nueva del desarrollo local, que rompe las rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados (Rhi Sausi 2008).

A nuestro entender, y aunque parezca paradójico, las fronteras son *espacios de integración*. Para apreciarlo resulta fundamental distinguir entre límites fronterizos y áreas de frontera:

- a) Los límites fronterizos tienen la configuración espacial de una línea que separa dos o más países. En América Latina la gestión de los límites fronterizos está asociada fundamentalmente al tema del control aduanero y suele ser competencia de los gobiernos nacionales, aunque tiene repercusiones directas en las zonas próximas.
- b) Las áreas de frontera hacen alusión a una franja y son entendidas como espacios territoriales que incluyen dos o más zonas que se asoman al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa entre Estados. En ellas, además de los respectivos gobiernos nacionales, intervienen los gobiernos subnacionales y otros actores del territorio de frontera.

Un claro ejemplo de cómo se entrelazan las competencias entre los diferentes actores nacionales y subnacionales de las áreas de frontera es la coordinación de los grandes proyectos ligados a los *corredores bioceánicos*², basados fundamentalmente en la colaboración entre países en torno a sectores estratégicos como la energía, los instrumentos financieros, la gestión de los pasos de frontera, las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte aéreo, marítimo y multimodal. Los corredores bioceánicos

² Grandes proyectos de colaboración en sectores estratégicos como son la energía y las infraestructuras. 12 países pertenecientes a la CAN y MERCOSUR participan del programa IIRSA (*Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana*), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dos institutos financieros regionales: la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) y el *Fondo Financiero para el desarrollo de la cuenca del Plata* (Fon Plata).

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 comerciales³ depende de su capacidad para actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional. Y en todo ello, hay que tener en cuenta el rol clave que juegan los actores de las áreas de frontera, ya que gran parte de la responsabilidad en la implementación de estos procesos de cooperación para la integración, recae directamente en las autoridades locales y regionales, las cuales están abocadas a consolidar la competitividad de sus territorios.

Sin embargo, conjuntar y coordinar todos esos procesos es particularmente complicado en el contexto latinoamericano, ya que como dice Rueda-Junquera (2009), el propio proceso de integración cae en una especie de “círculo vicioso” debido al frágil compromiso político de los Estados (generalmente prevalecen los intereses nacionales en desmedro de los regionales). A la debilidad del sistema jurídico e institucional (no existe un marco jurídico supranacional) que depende directamente de los cambiantes acuerdos intergubernamentales, se une la compleja estructura de los sistemas de integración.

En América Latina existen esfuerzos importantes en el ámbito de la cooperación transfronteriza (la delimitación de las zonas de integración fronteriza promovidas por la Comunidad Andina de Naciones); hay variadas experiencias interesantes de cooperación transfronteriza de alcances limitados y objetivos específicos (por ejemplo, el proyecto Profrontera Brasil-Argentina), y también existen multitud de acuerdos binacionales, como una forma de cooperación promovida y gestionada por los gobiernos nacionales en beneficio de las poblaciones fronterizas de ambos países (por ejemplo, los hospitales binacionales en la frontera Perú-Ecuador). A pesar de todo ello, también es evidente que existen pocos programas y acciones comunes de cooperación transfronteriza para desarrollar e integrar las áreas contiguas, entendidas como espacio territorial único.

Pero el impulso hacia una mayor colaboración no deja de crecer y cabe afirmar que el contexto es favorecedor: la creación en mayo de 2008 de UNASUR significa una clara oportunidad para fortalecer el proceso de integración regional a través de un proceso innovador que vaya más allá de la convergencia de los esquemas subregionales existentes en América del Sur: Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones. Para que esta iniciativa sea eficaz, UNASUR debería llegar a poder conciliar los múltiples espacios de inserción regional y global de cada uno de los países y poder dotar a los ámbitos institucionales de suficiente credibilidad, sin solaparse, eventualmente, con los objetivos de Mercosur (Peña 2009). En América Central la situación es algo más sencilla, ya que existe un único

³ A pesar de que se ha avanzado con la firma de Tratados de Libre Comercio entre algunos países de forma bilateral, existen pocas políticas y acciones conjuntas entre los países, particularmente a la hora de adoptar una política comercial común, cuyo paso fundamental sería la adopción del arancel externo común (AEC).

Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que incluye a todos los países del istmo, pero que presenta dificultades similares a la hora de concretar sus objetivos.

En nuestros días, cada vez cobra mayor fuerza el hecho de que los gobiernos subestatales latinoamericanos de zonas de frontera quieran asumir un papel más activo en todos estos procesos, aspirando a tomar las riendas de la internacionalización e integración de sus territorios. Esta demanda “desde abajo” se produce porque los proyectos de integración física en América Latina han asignado una nueva centralidad a las áreas de frontera y además la globalización ha generado nuevas oportunidades y riesgos en estas zonas que han pasado de ser áreas deprimidas a ser zonas estratégicas, a la vez que fuente de tensiones transfronterizas en varios países latinoamericanos. Y junto a ello también puede observarse, en ocasiones, que esta ambiciosa demanda de los actores subnacionales, contrasta a menudo con la escasa preparación y conocimientos sobre la dinámica y la lógica de la cooperación transfronteriza que se requiere de esos mismos actores embarcados en los proyectos de colaboración.

2. Experiencia europea y cooperación descentralizada en América Latina

La experiencia de la integración europea constituye para académicos, políticos y operadores territoriales latinoamericanos un punto de referencia fundamental. 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. Las posibilidades y aspiraciones de integración latinoamericana, por el contrario, siempre han estado relacionadas básicamente con las perspectivas, a medio plazo, de un desarrollo económico común.

Sin embargo, la propia experiencia europea demuestra que la integración regional de distintos países no garantiza por sí sola el desarrollo territorial y la integración de las áreas “débiles”. Es más, incluso puede haber el riesgo de que el mismo proceso lleve a empeorar la situación de marginalidad de algunas áreas. Por esta razón, la Unión Europea (UE) crea a partir del año 1990 el programa INTERREG, cuyo objetivo es fortalecer la cohesión económica y social dentro de los países de la UE y los países candidatos para su adhesión, promoviendo por un lado, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y por otro, el desarrollo equilibrado de los territorios. Hoy por hoy, la cooperación transfronteriza es una de las tres prioridades claves dentro de las nuevas regulaciones de la UE y parte integral del Tratado de la Constitución Europea (III-220)⁴.

El modelo más maduro es el de la región transfronteriza, que en la Unión Europea se denomina Eurorregión. Las Eurorregiones son estructuras nacidas desde abajo, por lo tanto no tienen una forma jurídica y/u organizativa única. Lo que tienen en común es

⁴ Junto con convergencia, competitividad regional y empleo.

que son estructuras permanentes con su propia identidad y con mecanismos decisionales internos (Coletti 2009).

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

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

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

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

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

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

II. LA EXPERIENCIA DE FRONTERAS ABIERTAS

1. Presentación del programa

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

La complejidad y lentitud de la integración regional en América Latina hace que programas como Fronteras Abiertas apuesten por apoyar procesos paralelos de integración “desde abajo”, generados desde los territorios, donde los actores protagonistas son las instancias públicas de carácter subnacional, el sector privado y la sociedad civil. Cada área de frontera tiene características únicas, en ella se imbrican multitud de intereses, conflictos, agendas, actores, prioridades, experiencias de relación, ritmos de trabajo, etc. Articular y coordinar los diferentes elementos para la búsqueda conjunta de oportunidades

y/o soluciones a las problemáticas comunes, son las metas clave de la cooperación transfronteriza.

Consecuentemente, la lógica de intervención del programa Fronteras Abiertas también es diferente para cada área de frontera, pero siempre ha habido algunos elementos comunes como: la participación activa y consenso por parte de los gobiernos nacionales, el involucramiento activo de las administraciones subestatales de las áreas de frontera, la existencia de condiciones socio-económicas que justifiquen la participación de la cooperación internacional (como por ejemplo bajos índices de desarrollo humano), ser países y/o áreas prioritarias de la cooperación italiana, la adhesión de una o más regiones italianas al programa Fronteras Abiertas en las áreas de frontera identificadas, la existencia de voluntad y/o procesos de integración en marcha y la posibilidad de diálogo con otros proyectos de desarrollo transfronterizo.

Una parte relevante del primer año y medio de trabajo se ha dedicado a mejorar la capacidad de diseñar proyectos de los socios locales, de esta forma Fronteras Abiertas se propone como “incubadora de proyectos”. El apoyo del programa se ha concentrado en cuatro ámbitos: a) el diagnóstico del desarrollo territorial, teniendo en cuenta las diferencias, pero integrando las perspectivas y prioridades de los países que comparten cada área de frontera; b) la gobernanza territorial a partir del papel de los actores públicos y privados que participan en las relaciones transfronterizas; c) la capacidad de formulación de proyectos, a través de un acompañamiento en la elaboración de proyectos de acuerdo a las normas y condiciones de los organismos multilaterales de cooperación, y d) la elaboración de proyectos de desarrollo territorial para ser presentados a los donantes de la cooperación internacional.

Las principales actividades han sido: formación (viajes de estudio, cursos online y seminarios), Información (página web, boletín, documentación), asistencia técnica (elaboración de proyectos, consultoría europea especializada), creación de una red de institutos e investigadores de estudios fronterizos y conformación de una red de parlamentarios de frontera.

A continuación, se presentarán los principales elementos y lecciones aprendidas de una de las áreas de frontera en las que trabaja el programa Fronteras Abiertas: la triple frontera de Bolivia-Chile-Perú. Hemos decidido presentar este caso no solo por su complejidad y dificultades, sino porque fue precisamente en este territorio fronterizo donde se iniciaron las primeras relaciones con algunos actores nacionales, regionales y locales⁵ de estos tres países, que más tarde se convertirían en socios estratégicos del programa Fronteras Abiertas que empezó a ejecutarse en julio de 2007.

⁵ Primeros contactos con SUBDERE, Gobierno Regional de Tarapacá y Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras en Arica en septiembre de 2006.

2. El caso de la triple frontera de Bolivia-Chile Perú

La Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú es un territorio conocido por compartir una larga historia de conflicto que se remonta a la Guerra del Pacífico (1879-1884), donde todavía hoy se buscan sin éxito soluciones políticas a dos conflictos fundamentales altamente relacionados: el primero de ellos es la demanda marítima de Bolivia, enmarcada dentro de las negociaciones entre Bolivia y Chile y el segundo está ligado a la controversia del límite marítimo entre Chile y Perú (Orias 2007). Por tanto, el conflicto de este territorio es precisamente de carácter fronterizo, lo cual tiene consecuencias adicionales explícitas en el territorio. A pesar de que existe un diálogo político y hay acuerdos bilaterales entre los países en temas comerciales, las cancillerías de los tres países mantienen posiciones explícitas de divergencia que impiden avanzar en un verdadero proceso de integración entre los tres países. Sergio González (2006) utiliza la metáfora de la llave y el candado para describir la responsabilidad que tienen Chile y Perú de cara a una posible solución del conflicto fronterizo, especialmente desde el punto de vista de los intereses de Bolivia, en su aspiración de contar con una salida al mar. La reciente denuncia por parte de Perú a Chile ante el Tribunal de la Haya respecto al contencioso de cómo entender el sistema de líneas de base del litoral, entorpece y ralentiza un posible avance en las negociaciones entre Chile y Bolivia, y una posible salida al mar por la región de Arica Parinacota, ya que según el Art. 1 del Tratado de Paz y Amistad de 1929 “tanto Chile como Perú no pueden, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de estos territorios”.

Se observa por tanto que, a pesar de la mayor o menor apertura y los esfuerzos de los diferentes gobiernos de las últimas décadas respecto a la integración, existen fuerzas centrípetas que dificultan el proceso. De hecho, la Triple Frontera de Bolivia-Chile-Perú es un caso particular, porque nos encontramos con tres países que, como tríada, no forman parte de ningún proceso de integración común, por ello presentan un proceso de acercamiento regional distinto al de otros países de América Latina:

A nivel supranacional, por un lado, Bolivia y Chile forman parte de ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur) la cual incluye a algunas regiones fronterizas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay. Además, los gobiernos centrales de Bolivia y Chile participan desde el año 2000 en la plataforma IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

Por otro lado, Bolivia y Perú son miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual ha hecho una apuesta estratégica por la integración y la importancia del desarrollo fronterizo, por ello crea las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la subregión andina.

Entre Perú y Chile no existe una instancia formal de integración supranacional. Con periodicidad anual se celebran los Comités de Frontera, que son foros de integración regional en el marco de las relaciones vecinales internacionales de Chile (existen entre Chile y Bolivia, entre Chile y Perú). Han sido creados como una instancia permanente de intercambio entre regiones y cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones a nivel regional –a uno y otro lado de la frontera– en los ámbitos de integración física, tránsito y tráfico fronterizo, cooperación, educación, turismo, desarrollo de las áreas fronterizas, etc. No tienen un carácter decisional, además tienen mucha dificultad en concretar una “bajada” hacia el territorio, pero se presentan como un mecanismo estable de voluntad de cooperación. La no existencia de una entidad de este tipo entre la frontera de Perú y Bolivia, se convierte en un nudo crítico que dificulta significativamente el proceso de integración en la Triple Frontera.

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

Estas comunidades andinas trifronterizas, han sido actores fundamentales para el programa Fronteras Abiertas desde que inició sus actividades en 2007. La Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, conformada por 57 municipios de Bolivia, Chile y Perú, es una plataforma desde la cual se están dando interesantes iniciativas de cooperación transfronteriza y esfuerzos de integración “desde abajo”, nacidos directamente desde el territorio de frontera. De todas formas, a pesar de que la Alianza Estratégica es un interlocutor político clave y de que sabe conversar con la cooperación internacional⁶, no

⁶ En los dos últimos años han podido captar fondos de la línea, Bienes Pùblicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo para el proyecto “Recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural Aymara”, así como de la línea URBAL III de la Unión Europea para el proyecto “Cohesiòn, inclusión y desarrollo social a travès del turismo sostenible. Fronteras Turísticas”.

tiene la suficiente capacidad para insertarse con eficacia en los procesos de gobernanza del territorio transfronterizo.

Por tanto esta frontera es un claro ejemplo de cómo pueden darse dos niveles de cooperación transfronteriza (Gabbe 2005) con velocidades y grados de formalidad prácticamente antagónicos: una de carácter nacional/regional (comisiones de gobierno, gobiernos regionales, Comités de Frontera) y otra de carácter regional/local (a través de proyectos y de la articulación política de la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras).

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

- Mejorar la articulación inter-institucional multi-nivel transfronteriza. En marzo de 2008 el programa Fronteras Abiertas realizó en Tacna (Perú) un seminario en el que se identificó con la participación de actores locales, regionales y nacionales de los tres países, la “demanda” o alineamientos estratégicos para el desarrollo y cooperación del área transfronteriza. A raíz de este gran esfuerzo participativo, la apuesta temática e hilo conductor del trabajo de articulación interinstitucional para esta área de frontera ha sido el turismo sostenible, en particular ligado al respeto y puesta en valor de la cultura ancestral Aymara, común a los tres países. El tema del turismo es lo suficientemente transversal y sinérgico como para acoger las visiones y misiones institucionales de los actores locales, regionales y nacionales. De esta forma, la temática facilita fortalecer el proceso de integración fronterizo, a través de la cooperación y de la gobernanza multi-nivel.
- Identificar y elaborar un proyecto estructurante transfronterizo. Fronteras Abiertas ha invertido gran parte de su energía en facilitar la articulación de un complejo proceso de cooperación transfronteriza multi-nivel (cooperación sur-sur) con la colaboración de la cooperación descentralizada italiana (cooperación norte-sur) en el ámbito del turismo transfronterizo. Uno de los resultados concretos de este arduo proceso de búsqueda de consensos ha sido la elaboración conjunta de una propuesta de proyecto estructurante que tiene el aval de los actores locales, regionales y nacionales de los tres países.
- Fortalecer las capacidades de los actores a través de la cooperación descentralizada italiana. Cabe relevar que uno de los instrumentos que ofrecía el programa Fronteras Abiertas que ha tenido un impacto más positivo para esta área, fueron las visitas de estudio de algunos agentes territoriales a las regiones italianas durante 2008, en las que aparte de crear y cohesionar a un equipo de trabajo con

técnicos de los diferentes niveles institucionales (municipales y regionales) de los tres países que diera continuidad al proceso, se produjo un intercambio técnico de experiencias entre los agentes y los socios italianos para la Triple Frontera que son la Región Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano en el ámbito del desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, el desarrollo del turismo sostenible y responsable y la valorización de los patrimonios culturales. Los participantes de las visitas de estudio se han consolidado como el “grupo promotor” multi-nivel de un microproceso transfronterizo en el territorio.

Desde que se inició el trabajo de Fronteras Abiertas en 2006 en esta frontera se han producido muchos cambios (de gobierno en Perú y Bolivia, elecciones municipales, disputas territoriales, incluso una redefinición político-administrativa dentro de Chile con la creación de la Región de Arica-Parinacota) que han entorpecido severamente los esfuerzos de integración. Observamos que prácticamente todos los niveles de relación son débiles: entre Estados, entre regiones, entre municipios y en la propia articulación multi-nivel dentro de los propios países. Consideramos además que el factor determinante que explica la debilidad del proceso general de integración entre estos tres países es la no existencia de un marco supranacional de integración, a diferencia de lo que ocurre en las demás áreas en las que opera el programa Fronteras Abiertas.

Debido a la compleja coyuntura de esta área de frontera, la estrategia de Fronteras Abiertas para esta área concreta se ha focalizado en estudiar y fortalecer algunas iniciativas de cooperación transfronteriza locales, sin aspirar a influir significativamente en el proceso de integración. Por tanto, Fronteras Abiertas, aunque sin perder de vista los ideales de la integración, ha finalmente acotado su intervención, por el momento, a un espacio territorial específico cuyo eje integrador está fundamentalmente abocado a fortalecer el microproceso integrador entre los pueblos Aymaras de la frontera de Bolivia, Chile y Perú.

III. CONCLUSIONES

El programa Fronteras Abiertas se ha encontrado, en sus dos primeros años de ejecución, con algunas dificultades típicas de la cooperación transfronteriza. Cabe destacar entre otras: a) un cierto grado de desconfianza por parte de los gobiernos nacionales a las iniciativas internacionales de los niveles institucionales intermedios y locales; b) también pesan las divergencias de los procesos de descentralización de los Estados, sobre todo por lo que respecta a los márgenes políticos y decisionales de los actores territoriales fronterizos; y c) la existencia ocasional de asimetrías territoriales en términos de desarrollo económico y humano, así como en la capacidad de gestión de las instituciones intermedias y locales.

La clave para consolidar los procesos de cooperación transfronteriza es que se dé una combinación armónica y racional entre las políticas horizontales (a nivel del territorio) y las políticas verticales (entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal). Este tipo de gobernanza multi-nivel, sienta las bases para poder dar un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial al de cooperación transfronteriza. De esta forma, se abre una dimensión totalmente nueva del desarrollo local, que retoma los elementos del desarrollo territorial pero al mismo tiempo rompe con las rígidas divisiones nacionales, creando nuevas áreas de desarrollo y estabilidad que sin contradecir la lógica de los Estados nacionales las coloca en una dinámica de mayor integración.

La eventual creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como un camino para construir espacios en los cuales el intercambio ayude a mejorar la eficiencia de las instituciones públicas de los distintos lados de la frontera. Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que “las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza” (AGEG/ AEBR/ ARFE 2004), es decir que las estructuras formales solo tienen sentido en el marco de una relación pre-existente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman cada área de frontera, es decir, del nivel de avance de sus procesos de descentralización y de la existencia de un marco más o menos favorable para la integración, esto es, del grado de madurez de los propios sistemas de integración.

REFERENCIAS

- AGEG/AEBR/ARFE. 2004. “Carta europea delle regioni di confine e transfrontaliere, Versione rielaborata”. *Association of European Border Regions*. (http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf).
- CeSPI. 2006. “Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos sub-nacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur”. (www.cespi.it).
- Coletti, Raffaella. 2009. “Cooperación Transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”. Documento presentado en la X edición de *Border Regions in Transition* (BRIT), Arica, Chile.
- Gabbe, Jens. 2005. “Governance and cross-border cooperation”. Documento presentado en *RFO Annual Conference in Joensuu*, North Karelia, Finlandia.
- González Miranda, Sergio. 2006. *Arica y La Triple Frontera: Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile*. Santiago: Editorial Aríballo.
- Ministero Affari Esteri-MAE. 2000. *Linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata allo sviluppo*. Roma: DGCS.
- Orias, Ramiro. 2007. “Bolivia frente a la controversia de la delimitación marítima entre Chile y Perú”, en *Sociedades de Frontera, Montaña y Desierto, Actas del VI Seminario Internacional de Integración Subregional*, INTE, Chile.
- Peña, Félix. 2009. “La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?”. *Nueva Sociedad* 219:46-58.
- Rhi-Sausi, José Luis. 2008. “La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional”. Lección en el curso *Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular, Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid*. San Lorenzo de El Escorial: XXI Edición.
- Rueda-Junquera, F. 2009. “¿Que se puede aprender del proceso de integración europeo?”. *Nueva Sociedad* 219: 59-75.