

# Encontro Atlântico

**Al Sur de las Fronteras: Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza en la Unión Europea y América Latina**

Enrique José Varela Álvarez  
Jose Antonio Ruiz de Casas  
Antoni Durà Guimerà  
José António Passos Palmeira  
Daniel Rótulo  
Eliane Salete Filippim  
Sirlei Fávero Cetolin  
Maria Isabel Barros Bellini  
Blanca Lara  
Justin Dutram  
Gustavo Córdova  
José Rodríguez  
Rocío Barajas  
Dario Conato  
Carlos Nahuel Oddone  
Carolina Ponce de León



AL SUR DE LAS FRONTERAS: CASOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL Y TRANSFRONTERIZA  
EN LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

---

nº 19



**Al Sur de las Fronteras:  
Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza  
en la Unión Europea y América Latina**

*Enrique José Varela Álvarez*

*Jose Antonio Ruiz de Casas*

*Antoni Durà Guimerà*

*José António Passos Palmeira*

*Daniel Rótulo*

*Eliane Salete Filippim*

*Sirlei Fávero Cetolin*

*Maria Isabel Barros Bellini*

*Blanca Lara*

*Justin Dutram*

*Gustavo Córdova*

*José Rodríguez*

*Rocío Barajas*

*Dario Conato*

*Carlos Nahuel Oddone*

*Carolina Ponce de León*

---

2012

---

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DE Eixo Atlántico.  
Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico.  
Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal**

**Director**

Enrique José Varela Álvarez

**Comité Científico**

Luis Domínguez Castro (Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo), Luís Ramos (Professor Asociado de Ordenamento do Territorio), Andrés Faiña Medín (Catedrático de Análise Económico e Organización de Empresas da Universidade da Coruña), Manuel Castro Cotón (Catedrático de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade de Santiago de Compostela), Joaquim Filipe Araújo (Professor Asociado de Ciencia da Administración da Universidad de Minho), Argimiro Rojo Salgado (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo), Carlos Molina del Pozo (Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario), Luís Braga da Cruz (Engº, Catedrático Convidado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Faculdade de Engenharia da Univ. do Porto), Maria Encarnação Beltrão Sposito (Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo), Francesc Morata (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB), Guillermo Márquez Cruz (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago), Ramón Bouzas Lorenzo (Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela), Xabier A. Olariaga (Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela) José Manuel Moreira (Professor Asociado da Universidade de Aveiro, Coordenador do Mestrado em “Gestão Pública” da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da UA), Geert Bouckaert (Director of Public Management Institute, Department of Political Sciences, Katholieke Universiteit Leuven), Manuel Porto (Catedrático de Dereito da Universidade de Coimbra, Jean Monnet Chair, Presidente de ECSA-World).

Las Fronteras, nuevos ejes centrales de la globalización.	
La cooperación territorial, solución a sus problemas	
<i>Enrique José Varela Álvarez</i> .....	5
De Cooperación Territorial Europea. Apuntes para una discusión	
<i>Jose Antonio Ruiz de Casas</i> .....	13
Panorama de la Cooperación Territorial en el Mediterráneo	
<i>Durà Guimerà</i> .....	25
Cooperação entre Estados Lusófonos: A Segurança no Atlântico	
<i>José António Passos Palmeira</i> .....	39
Políticas públicas para la cooperación fronteriza en el caso Uruguay-Brasil: avances y desafíos	
<i>Daniel Rótulo</i> .....	51
Cooperação Transfronteiriça no Brasil: as Demandas de Integração de Municípios Fronteiriços de Brasil e Argentina na Área da Saúde Pública	
<i>Eliane Salete Filippim, Sirlei Fávero Cetolin y Maria Isabel Barros Bellini</i> .....	65
Generando el diálogo social entre México y Estados Unidos, el desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona	
<i>Blanca Lara, Gustavo Córdova, Justin Dutram y José Rodríguez</i> .....	79
Las redes de colaboración y la gobernanza transfronteriza: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos	
<i>Rocío Barajas</i> .....	93
Ensayos de integración centroamericana en los procesos territoriales transfronterizos	
<i>Dario Conato</i> .....	119
Cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional	
<i>Carlos Nahuel Oddone</i> .....	133
La importancia de la red de Mercociudades en el Mercosur	
<i>Carolina Ponce de León</i> .....	147



*Enrique José Varela Álvarez*

Director de Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal  
Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal

► De forma rápida e inexorable Europa camina cara hacia una nueva forma de organización política e institucional, recorriendo un camino de futuro incierto del que lo único que podemos aprender es de las experiencias que este tránsito nos aporta.

Muchas dudas y algunas certezas en la construcción europea de estas últimas décadas, al menos aclaran (esto no supone una contradicción) el panorama de la cooperación territorial.

Los nuevos tiempos demandan no nuevos enfoques sino la reinención de los antiguos (así se construye la historia), su adaptación a las nuevas realidades, el aprendizaje de lo que funciona en los territorios locales a las experiencias globales de la cooperación transfronteriza.

De este anhelo por situar debates sobre la cooperación, sobre las fronteras, sobre los ciudadanos que viven y trabajan en territorios antiguamente definidos como periféricos, surge la iniciativa de invitar a diversos colegas que han reflexionado sobre la realidad transfronteriza en Europa; pero sobre todo, y de ahí la novedad de este número (y de los anteriores) de la *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, de expertos latinoamericanos que relatan las experiencias transfronterizas, tal como lo hacíamos en la “vieja” Europa hace décadas.

El objetivo de este monográfico sobre casos de cooperación transfronteriza en Europa y América Latina, que hemos denominado metafóricamente “Al Sur de las Fronteras”, implica situar el contexto de la cooperación territorial de los territorios emergentes globales.

Mucho tenemos que (des)aprender de nuestras prácticas cooperativas: menos institucionalización, tecnocracia y *expertise*; más democracia, mejor institucionalización multinivel, así como una perspectiva ciudadana y local de los problemas fronterizos. Ya sabemos que “no se cambia la sociedad por decreto”, como nos enseñó Crozier en 1984 (libro traducido por mi amigo y admirado Joan Prats); lo que ahora tenemos que comprender los europeos es que “no se enseña, ni se obliga, a cooperar por decreto”.

La cooperación, especialmente la transfronteriza, es un arte, basado en el juego de suma de variables; centrado en la perspectiva política y de las políticas públicas; reforzada por mecanismos institucionales; pero, sobre todo, un producto colectivo que debe surgir del consenso y la coordinación efectiva de las colectividades que viven en frontera... desde antes, incluso, de la conformación de los Estados-nación.

Parece obvio destacar que la Unión Europea sigue siendo un laboratorio global idóneo para testar las experiencias y los casos de cooperación transfronteriza y territorial. En la misma medida, resulta igualmente obvio destacar el hecho de que la cooperación transfronteriza no comienza y termina en los territorios periféricos de la Unión Europea. Curiosamente la Unión Europea no sólo no es ajena a estas realidades sino que las apoya, como es el caso de la Política Europea de Vecindad, o de los proyectos URBAL (Mediterráneo, Centroamérica y Mercosur)... otra cosa es que los actores de la cooperación territorial europeos aprendan de estas experiencias, hasta ahora consideradas “marginales” (cooperación al desarrollo).

Aún más, nos atreveríamos a decir que es en esos nuevos espacios en los cuales las instituciones de la cooperación transfronteriza deben dibujar su futuro. No nos arriesgamos cuando señalamos que son *Las Fronteras, nuevos ejes centrales de la globalización. La cooperación territorial, solución a sus problemas*. No es un ejercicio retórico, ni académico. Observen los datos aportados por los expertos en desarrollo socioempresarial (el humano está demodé en Europa, no así en América Latina) y comprobarán que los nuevos “nodos de desarrollo” aparecen en estados latinoamericanos, africanos y asiáticos. ¿Qué nos une a los europeos

con estos “nodos”?, ¿tienen interés estos nuevos puntos de crecimiento global para nuestros municipios, para las regiones?.

Si seguimos estos acertados análisis, deberemos dirigir la cooperación transfronteriza a los espacios emergentes de la globalización, y Europa tiene conexión con ellos (si no la pierde, por una mala definición estratégica de la “cooperación al desarrollo”, como ha ocurrido con la AECID española en el año 2012). Estos nuevos espacios son atlánticos, sus rutas conectan la cooperación de tercera generación y a ellos nos tenemos que abrir los ciudadanos, en una suerte de paradiplomacia local, que sólo conseguirán aprovechar aquellos concellos del Eixo Atlántico que estén preparados.

Cumpliendo el fin último de la revista del Eixo Atlántico, este número 19, correspondiente al año 2012, ha conseguido la colaboración de algunos de los más destacados expertos (no están todos los que son, pero sí son todos los que están) en cooperación transfronteriza y territorial de la Unión Europea y de América Latina. Como se podrá comprobar en el índice, en este número hemos simplificado la estructura original de la revista (*Destaque, Monográfico, Experiencias y Casos, y Noticias e Informaciones Eurorregionales*), en aras a conseguir una mayor visibilidad y centralidad de los diferentes casos y experiencias, planteados por los autores.

De todos ellos podemos aprender, de todos ellos debemos extraer conclusiones que mejoren nuestra “tecnología” de la cooperación; más aún, que nos ayuden a repensar su lógica, su razón de ser, como propone Jose Antonio Ruiz de Casas (Unidad de Cooperación Transnacional e Interregional Europea de la Dirección General de Política Regional) en el trabajo titulado “*De Cooperación Territorial Europea. Apuntes para una discusión*”. Porque tras sucesivos períodos de programación y miles de experiencias de las Iniciativas Comunitarias Interreg, aún tenemos que seguir discutiendo, debatiendo, repensando el qué y el para qué de la cooperación transfronteriza y territorial.

El artículo del profesor Antoni Durà Guimerà (Universitat Autònoma de Barcelona, España), “*Panorama de la Cooperación Territorial en el Mediterráneo*”,

nos recuerda las diferentes velocidades, las asimetrías que la cooperación territorial mantiene en el seno de la Unión Europea. El Sur, el Mediterráneo, es una de las fronteras originales de la Europa actual; sin embargo, realidades territoriales y políticas han determinado un escenario abierto, por consolidar y absolutamente complementario a la cooperación territorial, siguiendo la dimensión de la Política Europea de Vecindad.

La tercera de las reflexiones que se proponen en este monográfico de casos sobre cooperación territorial, le corresponde al profesor José António Passos Palmeira (Universidade do Minho, Portugal), el cual a través de “*Cooperação entre Estados Lusófonos: A Segurança no Atlântico*”, sitúa uno de los contenidos tradicionales de las agendas de los Estados-nación: la seguridad, aunque en un contexto global, como es el de la cooperación en territorios de ultramar. Para Passos Palmeira (citando a Kaplan, 2011), “A Europa é uma paisagem terrestre; a Ásia Oriental é uma paisagem marítima. Nisto reside a diferença crucial entre os séculos XX e XXI”; estos son los espacios emergentes de cooperación territorial global, y en ellos está en juego parte de la legitimidad (que no la soberanía, aunque también) de los actores mundiales, como es el caso de la Unión Europea.

Saltamos de Europa, a través del Atlántico, hacia América Latina y nos encontramos con experiencias de cooperación transfronteriza (en este caso, no ya territorial) de gran interés para las instituciones y los ciudadanos que trabajan y viven en nuestras fronteras; una suerte de “brotes verdes” de indudable valor público para el conjunto de actores que construyen las fronteras de Europa. Multitud de experiencias con millones de personas implicadas, en una superficie de miles de kilómetros cuadrados de “laboratorio” social, económico y, en menor medida, institucional, otorgan a estas reflexiones un valor estratégico, y nos recuerdan que aquello que no se cuida, se pierde (incluso los elementos más básicos de la soberanía de los Estados-nación, como es la capacidad fiscal y financiera).

El primero de estos trabajos, corresponde a Daniel Rótulo (Universidad ORT, Uruguay), el cual nos introduce en un espacio innovador de cooperación transfronterizo en América del Sur, desde una óptica también innovadora como es el análisis de las políticas públicas. En “*Políticas públicas para la cooperación*

*fronteriza en el caso Uruguay-Brasil: avances y desafíos*”, se puede constatar la dificultad de los procesos de cooperación transfronteriza, al mismo tiempo que sus éxitos basados en una baja institucionalidad y una alta implicación política. La cooperación entre Uruguay y Brasil, es un claro ejemplo de procesos *bottom-up* y sociolocales, que cuentan con un amplio apoyo estatal.

Continuamos con Brasil, aunque en esta ocasión situando el análisis de la frontera con otro gran estado del Continente Americano: Argentina. El estudio de tres expertas como Eliane Salette Filippim, Sirlei Fávero Cetolin (Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, Brasil) y de Maria Isabel Barros Bellini (Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS, Brasil), sobre la *”Cooperação Transfronteiriça no Brasil: as Demandas de Integração de Municípios Fronteiriços de Brasil e Argentina na Área da Saúde Pública”*, nos ofrece nuevas claves para entender la cooperación transfronteriza. En este caso, son las políticas de salud las que ocupan el interés de la cooperación, y de ellas podemos aprender caminos escasamente recorridos entre España y Portugal (al menos con escaso éxito), donde el papel de los ciudadanos y los gobiernos locales son claves para resolver problemas reales de carácter sociosanitario. En Brasil lo tienen claro, y en Argentina se van sumando, poco a poco, a estas iniciativas de base local.

Del Sur al Norte, aunque en un mismo espacio continental, se abordan en el siguiente artículo cuestiones relevantes para la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos de América. Los investigadores Blanca Lara (El Colegio de Sonora, México), Gustavo Córdova (El Colegio de la Frontera Norte, México), Justin Dutram (Universidad de Arizona, Estados Unidos de América) y José Rodríguez (Universidad de Sonora, México), aportan su vasta experiencia sobre una realidad transfronteriza de enormes dimensiones territoriales y socioeconómicas, capturadas por la agenda de la seguridad glocal. *”Generando el diálogo social entre México y Estados Unidos, el desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona”*, es la propuesta de estos cuatro expertos que centran su análisis en el desarrollo humano de los ciudadanos de frontera, como alternativa al monopolio del “diálogo de la seguridad”, que orienta las acciones estatales y federales en la última década.

Sin dejar la frontera mexicano-norteamericana María del Rosio Barajas Escamilla (Colegio de la Frontera Norte, COLEF, México), nos propone una aproximación a “*Las redes de colaboración y la gobernanza transfronteriza: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos*”. En el campo de la cooperación transfronteriza en Europa, la CGF resulta un primer diseño institucional que nos recuerda a las Comunidades de Trabajo (aunque son anteriores a estas); sin embargo, y en su contexto intergubernamental y multinivel, esta Conferencia resulta un mecanismo más complejo de carácter bilateral que intenta reequilibrar el poder de los Estados Federales sobre la frontera, a favor de los Estados Federados y los gobiernos locales.

No podíamos dejar de contemplar en este número las experiencias de cooperación transfronteriza en la rica y diversa región de Centroamérica. En este sentido, Dario Conato (Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI, Roma), a través de “*Ensayos de integración centroamericana en los procesos territoriales transfronterizos*”, nos sitúa en una nueva dimensión institucional, con base local, de la cooperación entre territorios de frontera. El ejemplo del SICA y la potencia de las “microrregiones de integración transfronteriza”, nos redescubre los orígenes de la cooperación transfronteriza en Europa y nos alumbramos un camino que hemos dejado de recorrer (el de la proximidad), en favor de las dimensiones más macro (regionales, económicas, institucionales).

Concluimos el número de la revista sobre *Al Sur de las Fronteras: Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza en la Unión Europea y América Latina*, con dos visiones complementarias sobre las prácticas de cooperación transfronteriza en el espacio del Mercosur. Para ello contamos con el análisis de Carlos Nahuel Oddone (Centro Studi di Politica Internazionale, CESPI, Roma-Buenos Aires), experto que llama la atención sobre los procesos de cooperación con base local, a través de “*Cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional*”. El papel de los municipios, pero sobre todo la dimensión multinivel e intergubernamental (Grupo Ad hoc, Foros Consultivos) está presente en esta innovadora experiencia de cooperación, que a través de una amplia historia de relación entre Estados, comienza a reorientar sus esfuerzos en clave transfronteriza.

La última de las colaboraciones le corresponde a Carolina Ponce de León (Universidad de Buenos Aires), investigadora que destaca “*La importancia de la red de Mercociudades en el Mercosur*”. La paradiplomacia local, la presencia de los actores locales en las relaciones internacionales, a modo de “acción exterior local”, adquiere una importancia clave en el contexto los nuevos espacios y prácticas de la cooperación transfronteriza y territorial. El Eixo Atlántico es un buen ejemplo de ello en la Unión Europea, tanto como la red de Mercociudades en el Mercosur.

Como se puede observar, en este número hemos huido de las experiencias de cooperación transfronteriza y territorial en Europa, algo que podemos estudiar en investigaciones destacadas realizadas, por ejemplo, por el *Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico*. Nos ha interesado más aproximarnos a nuevas realidades, nuevos casos, que nos trasladan hacia nuevas formas de entender nuestros propios problemas en materia de cooperación transfronteriza y territorial.

Aprendamos de ellos, y recorramos sus caminos, como si fueran los nuestros; situemos a los ciudadanos y vecinos de los “limes” en el eje de la cooperación, en el lugar que les corresponde y que ocupaban cuando la cooperación era “informal”; volvamos al inicio de la cooperación territorial “formal” en Europa y observemos aquellos logros que se conseguían por la suma de esfuerzos de instituciones públicas y privadas, centrales, regionales y locales.

El Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, ha venido realizando este esfuerzo de adaptación, de actualización, desde hace veinte años (1992-2012). Su supervivencia como institución central de la cooperación transfronteriza y territorial en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, radica en la calidad de sus impactos sociales (deportivos, culturales, turísticos) y de sus buenas prácticas, a través de las cuales ha venido gestionando procesos políticos transfronterizos, programas de cooperación y actividades de socialización de la cooperación en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Con esto nos quedamos y con el deseo de que las experiencias del “Nuevo Mundo” ayuden a seguir construyendo la “Vieja Europa”.



**José A. Ruiz de Casas**  
Diplomático, asesor Comisión Europea  
Dirección General de Política Regional

**Índice:** Presentación; 1. El para qué de la cooperación territorial; 2. El qué de la cooperación territorial; 3. Epílogo a modo de breve explicación (Con la prudencia que da la locura).

**Resumen:** El sentido de la cooperación territorial se enmarca en una estrategia global de Unión Europea. Esta proyección de políticas de cohesión social y desarrollo territorial (el qué) son reformuladas periódicamente con el objetivo de que sean de mayor utilidad para los ciudadanos europeos (para qué). En torno a esta idea, se propone un debate sobre la lógica del crecimiento y sostenibilidad de la idea de Europa a través de la cooperación.

**Palabras clave:** Cooperación, fronteras, Unión Europea, Estrategia 2020.

## Presentación

» “Discute conmigo, porque si no, pensaré que estoy solo”. Esta frase que Marguerite Yourcenar pone en boca del emperador en su célebre novela “Memorias de Adriano” expresa fielmente el único propósito de estas páginas: discutir un poco.

A la corte de la discusión, trataremos de invitar, aunque sea brevemente, al análisis, a la argumentación, a la crítica y a la valoración. Cuidado, no obstante. Conviene tener presente el cuadro de Botticelli “La calumnia de Apeles”<sup>1</sup>, en el que por encima de los poco recomendables, si bien muy “ilustres”, invitados que allí se dan cita, el personaje que resulta quizá más perverso (por su fatuidad) es el del anfitrión que los convoca: el rey Midas, al que en su silla de juez adornan las orejas de burro como símbolo de estulticia. Por ello, procuraremos alejarnos de toda ambición de “juicio”, conformándonos, más que satisfechos, con la mera discusión anunciada.

Discutiremos brevemente sobre Cooperación Territorial Europea y, en concreto sobre algunos aspectos de la propuesta de la Comisión Europea en esta materia para el próximo período de programación financiera 2014-2020.<sup>2</sup> Para que la discusión sea tal, escucharemos las voces (expresadas a través de sus escritos) de algunas asociaciones o programas de cooperación que han publicado sus comentarios sobre la citada propuesta.<sup>3</sup>

---

1 Botticelli, Sandro (1495): “La Calumnia de Apeles”, Galería de los Uffizi, Forencia (Italia). Entre los “ilustres” personajes del cuadro figuran la Calumnia, la Sospecha, la Ignorancia o la Envidia.

2 El 6 de octubre de 2011, la Comisión Europea adoptó un borrador para un paquete legislativo que dará forma a la política de cohesión de la UE durante el periodo 2014-2020. La arquitectura legislativa para la política de cohesión comprende un reglamento global que establecerá normas comunes para los distintos Fondos Regionales; tres reglamentos específicos para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión; un reglamento para la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y otro reglamento acerca del objetivo de Cooperación Territorial Europea. A lo largo del texto nos referiremos especialmente a este último.

3 Haremos referencia expresa a los siguientes documentos: INTERACT (2011) “European Territorial Cooperation post 2013-Position Paper”, 12 pag.; AEBR (2011): “Statement on the proposal for a Regulation on specific provisions for the support from the ERDF to the European Territorial Cooperation Goal”, 12 pag.

En el marco de la misma, nos centraremos en dos puntos: el *para qué* y el *qué* de la cooperación territorial. Es decir, analizaremos y comentaremos qué finalidad/es se atribuye/n –y cabe atribuir- a la cooperación territorial y cuál es el objeto, la/s materia/s a la/s que dicha política comunitaria se consagra.

## 1. El *para qué* de la cooperación territorial

Para comenzar plantearemos dos preguntas con las que abrir el debate sobre el objetivo de la cooperación territorial:

- ¿Cabe entender el silencio de la Comisión Europea como indefinición o ausencia de objetivos?
- ¿Debe valorarse negativamente que la cooperación sea en sí misma, en tanto que proceso, un objetivo de la política regional sin que se defina una finalidad externa a la misma?

Muchos analistas ven en la posibilidad de selección por parte de los Estados Miembros de los objetivos que deben orientar las actividades de cooperación de la UE una cierta debilidad del texto comunitario. Podría parecer que ello responde bien a una insuficiente definición de los objetivos a escala europea, bien a una dejación de funciones por parte de las instituciones comunitarias.

Sin embargo, ello no es así plenamente. La no mención de una serie de objetivos en tanto que finalidades externas a la cooperación no debe verse como una carencia, por cuanto la UE ha definido una agenda de actividades, denominada “Estrategia Europa 2020” a la que la Política Regional de la UE, y, por ende, la cooperación territorial como integrante de la misma, debe servir. Más aún, debe servir, de manera *preferente*, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la citada Estrategia.

Con ello se trata, por un lado, de garantizar una cierta cohesión, una visión conjunta de los fines que deben inspirar todas las *políticas* comunitarias y no sólo la regional, consideradas todas ellas por tanto como instrumentos al servicio de un objetivo compartido, superando la fragmentación sectorial que tradicionalmente

se ha achacado a la *Política* comunitaria (en su conjunto). En ese contexto, la política de cohesión y la política de cooperación por extensión asegurarán el cumplimiento de los objetivos mencionados con especial dedicación y eficacia por su naturaleza horizontal y su vocación integradora.

Por consiguiente, la no mención de unos objetivos específicos no constituye *per se* una carencia, cuando el sentido de la actuación queda garantizado por esa “cláusula sombrero”, esa meta compartida que supone la “Estrategia Europa 2020”.

Por otra parte, hay otro aspecto que merece una pequeña reflexión y es el valor de la diversidad, más aún, el fomento de la misma sin que ello deba ser considerado no ya un impedimento, sino ni siquiera un obstáculo para la coherencia de la actuación política comunitaria.

Con mucha frecuencia, se subraya la importancia de conciliar actitudes, capacidades y modelos de organización. Sin embargo, con la misma frecuencia, se soslaya que ello requiere necesariamente cierta condición de partida: sólo puede armonizarse lo que es distinto, y, puesto que el valor del proyecto europeo es su condición de identidad sobrevenida, voluntaria, su carácter esencial de “plebiscito cotidiano” en el sentido de Renan, el respeto y fomento de la diversidad deben considerarse como una piedra angular de la actuación política comunitaria, especialmente en materia de política territorial.

Ahora bien, diversidad no significa dispersión de objetivos; menos aún conlleva la afirmación implícita de una jerarquía de estados o rangos. El fomento de la diversidad debe verse como lo que es: el elogio de la diferencia, asentada sobre la igualdad jurídica de partida y siempre afirmada en el respeto del otro y en la voluntad de actuación conjunta, pues este rasgo sí que resulta inherente a toda acción de cooperación (por mucho que, en ocasiones, pueda dudarse de su vigencia en el seno de una política regional que deciden en última instancia los Estados soberanos).

Negada la carencia de objetivos en esta actuación comunitaria y subrayados los aspectos positivos que conlleva la diversidad, el hecho de decantarse

(implícitamente) por una multitud de opciones en lugar de publicar una agenda única, permite reflexionar sobre un tercer aspecto muy interesante, si bien sus consecuencias desbordan el ámbito estricto de la cooperación territorial.

Las omisiones no suponen ni dejación de funciones, ni olvido de responsabilidades; ni tampoco pasividad o siquiera reticencia ante la posibilidad de actuación. El bueno de Bartleby y su “preferiría no hacerlo”, no definen el modo de hacer comunitario, que es en realidad un *modo de actuación*, y lo es en la medida en que supone un compromiso activo -aunque se manifieste bajo la forma de un silencio voluntario-, con el principio de gobernanza multinivel.

Gobernanza multinivel (y acaso también subsidiariedad, pero no nos desviaremos ahora por ese sendero, ) que, si bien no se desprende de una decisión explícita de asignación de tareas a distintos agentes, no por ello es menos real, por cuanto una política territorial finalista y horizontal ha de englobar a las distintas instituciones implicadas, y tal implicación comienza por otorgar a dichos agentes institucionales cierta capacidad de definición de las acciones que en esa materia deberán emprender.

A ese respecto, la Comisión Europea podría ser, si cabe, más exigente a la hora de garantizar que la voz de las entidades subnacionales en cuyo territorio va a desarrollarse la Política Regional comunitaria -y cuyas competencias van a verse claramente requeridas-, pueda expresarse adecuadamente y tales entidades puedan participar activamente en la formación de la voluntad política que conduce a la selección de las diversas prioridades de la agenda de cooperación territorial.

Dicho esto, no obstante, hay algunas objeciones referidas a la definición o ausencia de definición de la cooperación que sí podemos compartir.

La primera se refiere a los lazos que la política de cooperación territorial ha de mantener con otras áreas de actuación comunitaria. Es cierto que todas ellas quedan englobadas en ese ámbito común que supone la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, no se mencionan suficientemente los vínculos que la cooperación debe establecer con determinadas áreas clave en el proceso de

integración comunitaria. Me refiero genéricamente, (aunque el desarrollo de este punto merecería toda un documento, como por otra parte me consta que está desarrollando la CECICN), a la contribución de la cooperación territorial comunitaria a la tarea de construcción del Mercado Único.

Esa contribución – muchas veces en grado de tentativa o de experiencia piloto, si bien con mucha frecuencia con carácter *ejemplar*- es doble, ya que:

- Por un lado, y de acuerdo con una denominación consagrada, la cooperación territorial europea contribuye a la superación de las llamadas “barreras negativas” que fragmentan la UE, poniendo en práctica acciones que conllevan, sea la eliminación, sea la superación de determinados obstáculos físicos, administrativos o reglamentarios que aún persisten. A este respecto, cabe citar las actividades de cooperación en materia de servicios de proximidad que se vienen desarrollando, por ejemplo, tanto en el área fronteriza de Galicia- Norte de Portugal como en la zona (entre Francia y Bélgica) de Lille-Courtrai-Tournai. Las deficiencias en el ámbito citado han sido detectadas, y en parte corregidas, gracias en buena medida a proyectos de cooperación territorial transfronteriza.
- Por otro lado, entre los programas de cooperación transnacional, también podemos encontrar buenos ejemplos de acciones conjuntas de carácter internacional que encaran ciertos asuntos que, más allá del ámbito estricto de las cuatro libertades económicas fundamentales que definen el Mercado Único, por su dimensión y repercusiones condicionan –articulándolo de modo “positivo”- el espacio de vida de toda el área comunitaria.

La segunda crítica que considero oportuna, si bien con algunos matices que deben incorporarse al formularla, se refiere a la necesidad de lograr lo que en el documento de INTERACT se denomina “need for common branding and corporate identity”<sup>4</sup>. Tanto en el ámbito estricto de las estrategias de

---

4 INTERACT, *op. cit.* p. 3

comunicación como en el marco más amplio de la acción política, no puede negarse la importancia de una adecuada transmisión de la información. Realizar esta tarea de acuerdo con ciertos parámetros plenamente compartidos -en este caso, por las diversas iniciativas de cooperación territorial-, contribuiría a hacer de la imagen de marca un verdadero reflejo de la acción política.

La marca comunitaria podría encontrar así un ámbito especialmente apropiado de expresión en la acción de cooperación, pues puede decirse que cooperación territorial e integración europea constituyen una metáfora en la que la imagen y el término real pueden intercambiarse.

Ahora bien, cabe recordar -y en esto radica nuestro matiz particular-, que el proyecto comunitario de integración posee un carácter “derivado”, “secundario”, en el sentido de complementario de otras señas de identidad. Ello no menoscaba en modo alguno la mencionada crítica de INTERACT, sino que tan sólo trata de completar el diseño del marco conceptual en el que debe encuadrarse toda campaña de comunicación de fomento de la imagen comunitaria a través de la cooperación territorial.

Para algunos, dicho rasgo es un síntoma de debilidad, pues, argumentan los críticos, en toda actuación en materia de cooperación territorial, junto al aspecto estrictamente comunitario, debe insistirse con igual fuerza en el vínculo que por medio de tales iniciativas se establece con otras identidades.

Cabe aducir sin embargo que, a diferencia de la fe y de la acción en San Ignacio -para el que ambos términos son complementarios, si bien absolutos en su consideración-, las iniciativas comunitarias no son sólo complementarias, sino, al menos a día de hoy, concurrentes. Esto no supone necesariamente una debilidad del proyecto de la UE cuanto una reafirmación de que la “apropiación” comunitaria (si por ese término podemos traducir el vocablo “empowerment”) en el sentido de construcción de la ciudadanía europea debe superponerse con otras identidades territoriales.

En mi opinión, ahí radica la verdadera fuerza de las acciones de cooperación, puesto que permite la articulación de identidades: más allá del mero respeto del ámbito local; más allá de la mera salvaguarda de la diferencia, las acciones de cooperación territorial reclaman la implicación de todas las entidades que participan en dichas acciones comunitarias, asumiendo conscientemente el riesgo de “debilitamiento” de las identidades específicas. Ello no obstante, como ocurre tan a menudo, el riesgo no hace sino aumentar la recompensa, en este caso, identitaria.

## 2. El *qué* de la cooperación territorial

En lo que se refiere a los asuntos que deben ser objeto de la cooperación territorial europea, la polémica preside por el momento la mesa de negociación. Centrando la cuestión, podríamos cuestionarnos si la restricción de materias, otorga mayor eficacia de resultados.

Ahora bien, tal afirmación debe ser matizada, pues hay cierto consenso en que la Política Regional europea -y la cooperación territorial como una de sus facetas- debe tener como objetivo la aplicación de la denominada Estrategia Europa 2020. En consecuencia, todo lo que se haga en esos ámbitos, deberá consistir en un desarrollo de los principios denominados de crecimiento “inteligente”, “socialmente inclusivo” y “sostenible”.

Sin embargo, más allá de esa restricción finalista, no ya la definición de los contenidos sino su delimitación, es motivo de controversia.

En su propuesta legislativa, la Comisión Europea señala la necesidad de “concentrar” los asuntos que deben ser objeto de los proyectos de cooperación. El fin que se declara para justificar tal restricción es la consecución de un mejor resultado, de un resultado más eficaz. En este caso, se entiende por eficacia la creación de una *masa crítica* suficiente para causar un impacto, para desencadenar un cambio apreciable. Es decir, la eficacia es esencialmente concebida como opuesta a la dispersión de recursos.

Ahora bien, para lograr tal eficacia (tal concentración), la Comisión Europea ha considerado necesario limitar el número de prioridades temáticas que los programas de cooperación podrán abordar. Por tanto, la limitación impuesta no es sólo de actitud (concentración opuesta a dispersión) ni tan solo finalista (ejecución prioritaria de la Estrategia Europa 2020), sino que es también y fundamentalmente cuantitativa: pareciera considerarse de manera pitagórica que en el número está la virtud.

Parece claro que lo que se desprende con la reducción propuesta es alejar a los responsables de las acciones de cooperación de las “tentaciones” de convertir sus proyectos en una suerte de “árbol de Navidad” de propuestas (lo que en inglés en la jerga comunitaria se denomina “a Christmas tree approach”).

No obstante, cabe hacer algunas observaciones al respecto:

- a) En primer lugar, cabe decir que la reducción de ámbitos de actuación permite asegurar la acumulación de recursos, pero no necesariamente su articulación y uso eficaz. A pesar de los pensamientos pseudo-pitagóricos, la cantidad no parece garantizada por la mera virtualidad de los números primos.
- b) Seguidamente, podemos señalar que, con su propuesta, la Comisión Europea pone de manifiesto una enorme desconfianza hacia los actores implicados en la selección y ejecución de los proyectos de cooperación, como si acaso ellos no persiguieran los mismos objetivos de eficacia que aquella declara.
- c) Asimismo, y eso es quizá lo más sorprendente, se observa que dicha desconfianza se extendería también a las propias instancias de la Comisión, Europea que, privadas del báculo de la limitación temática, aparecerían como incapaces de juzgar adecuadamente el impacto potencial y la rentabilidad declarada de los proyectos.

Creo que la Comisión Europea trata de ser *coherente* con esa concentración *cualitativa, cuantitativa y finalista*. También creo que son espúreos los debates que soslayan el fondo de la discusión para centrarse en una (absurda) cuestión de poder, de capacidad de decisión (Estados miembros *versus* Comisión, o ¿cómo osa la Comisión restringir el margen de actuación de los Estados miembros?).

En mi opinión, sin embargo, lo importante radica en que, como señala INTERACT, las iniciativas de cooperación estén bien “centradas” (“focused”)<sup>5</sup>. Con ello quiero decir que, estén bien delimitados sus contornos, pero sobre todo, bien configurados sus contenidos, de manera que la acción en sí sea fácilmente reconocible y explicable. Por tanto, el enfoque cuantitativo (el número) sería secundario. Cabría aludir a la elección de resonancias bíblicas que recuerda Faulkner en “Las palmeras salvajes”: lo que aquí se dilucida no es elegir entre lo cualitativo y lo cuantitativo (debate al que nos hemos referido antes como espúreo), sino entre lo fácil y lo correcto. No niego que la limitación numérica pueda ayudar, pero no merece ese debate si no va acompañada de un esfuerzo redoblado por garantizar la adecuada articulación y definición de las propuestas de cooperación territorial.

Finalmente, en materia de procedimiento, considero que los mecanismos de diálogo, aunque más costosos, siempre resultan mucho más eficaces, especialmente si medimos la eficacia en términos de durabilidad y democracia: es clara la fortaleza en el tiempo de las decisiones que se apoyan en sistemas de confianza, pues configuran y tienden a reforzar la noción de responsabilidad compartida.

Por ello, y más aún en el ámbito de la cooperación debería subrayarse el carácter de consejo, de propuesta, en lo que se refiere al número de los contenidos que deben ser materia de acción comunitaria, más aún si somos conscientes de que, en buena lógica, todos los interesados desean que las acciones en las que participan tengan el mayor efecto posible. El carácter co-financiado de toda actuación siempre ayudará a reforzar esa responsabilidad de la que hablábamos,

---

5 *Ibid*, p.4

mientras la diversidad de situaciones<sup>6</sup>, de contextos territoriales, con mucha frecuencia conllevará una adaptación (muy heterogénea) de las prioridades que se establezcan, por más que se limite su número, más aún si dicha diversidad sigue siendo considerada (y en ello confiamos) un valor, una riqueza, que debe preservarse.

### 3. Epílogo a modo de breve explicación (*Con la prudencia que da la locura*)

En “El Doctor Jekyll y Mr. Hyde”, quizá en especial en la versión cinematográfica de este relato que protagonizara Spencer Tracy, el director se detiene un instante, breve pero muy significativo, en el rostro del científico que, lleno de cautela -y paradójica responsabilidad- decide probar en sí mismo el fruto de su locura.

Con frecuencia se observa a la UE como un laboratorio. Consciente de ello, y precisamente porque el propósito general del número de la revista en el que se incluyen estas páginas es el de mostrar un panorama de la cooperación territorial en (distintos lugares de) el mundo, me ha parecido relevante centrarnos en las dos facetas de la cooperación comunitaria aquí estudiadas.

Por un lado, analizar el *para qué*, la definición de objetivos de la cooperación territorial resulta, en mi opinión, muy pertinente, porque toda acción política, especialmente aquellas que se han “experimentado” por más tiempo, requieren de manera especial (re-)plantearse su propósito. La frase de Séneca es demasiado certera para soslayarla: “No hay viento favorable para el barco que no sabe dónde va”. Por ello, y por lo que de “aviso de navegantes” pueda tener, creo que ha merecido la pena reflexionar un poco sobre esta cuestión.

Por otra parte, si bien las finalidades nos ofrecen una guía y como toda pauta suponen siempre una restricción (necesaria y, con inteligencia, conveniente), creo que en el ámbito de la cooperación territorial especialmente, más allá del *qué*, de la materia de que se trate, debe velarse por encima de todo por preservar

6 En la línea de la necesidad de flexibilidad (“flexibility”) que apunta AEBR en *op. cit.*, p.5

el deseo, el afán de cooperar. En mi opinión, la cooperación territorial (y por ende toda acción de cooperación), debe verse ante todo como una práctica de responsabilidad, y por tanto, como un ejercicio de libertad, una libertad que, por compartida y comprometida, resulta más plena.

**Antoni Durà Guimerà**  
**Profesor Titular de Geografía**  
**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Índice:** Presentación; 1. La Cooperación Territorial en el Mediterráneo europeo; 1.1. Desarrollo de la Cooperación Territorial en Europa; 1.2. La incorporación del Mediterráneo europeo a la Cooperación Territorial; 2. La Cooperación Territorial Europea reciente (2007-13) en el Mediterráneo europeo; 2.1. Aplicación de las modalidades de CTE a la zona mediterránea; 2.2. La Cooperación Transfronteriza con los países en vías de adhesión; 3. La Política Europea de Vecindad y la Cooperación Territorial mediterránea; 3.1. La PEV: Planes de Acción, Instrumento Financiero y Estrategias regionales; 3.2. La Cooperación transfronteriza entre orillas del Mediterráneo: el programa CBC-MED; Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen:** El artículo sitúa en primer lugar la Cooperación Territorial (CT) en el Mediterráneo europeo en el marco más amplio del desarrollo de la CT en la UE. En un segundo apartado se adentra en la aplicación de la actual Política Territorial Europea para esta misma zona. Y en tercer lugar analiza el desarrollo reciente de la CT con los vecinos del resto del Mediterráneo, bajo la perspectiva de la Política Europea de Vecindad.

**Palabras clave:** Cooperación territorial; Mediterráneo; Política Europea de Vecindad

## Presentación

► Este artículo presenta un estado de la cuestión sobre la Cooperación Territorial en el Mediterráneo. Puede decirse que en el seno de la Unión Europea la Cooperación Territorial ha experimentado un desarrollo considerable en las últimas décadas, tanto por la extensión del fenómeno, que prácticamente se detecta en todas las fronteras internas de los estados europeos, como en el conjunto de cambios jurídicos y administrativos que, junto al apoyo financiero, han facilitado el proceso.

Ello se ha plasmado en la actualidad, por ejemplo, en la consideración de la Política Territorial Europea como Objetivo de política de cohesión de la UE para el período 2007-2013, al mismo nivel que los de Convergencia y de Competitividad regional y empleo. Los estados mediterráneos de la Unión, que hicieron su ingreso en los años ochenta, han experimentado un notable apoyo de esta política en las últimas décadas. Por extensión, los estados candidatos a adherirse a la Unión –una parte importante de los cuales se ubica en el área mediterránea- se benefician también de las ventajas de estas iniciativas, en la línea de la política europea que aprovecha estos instrumentos como un primer paso para preparar la posible integración posterior. Así, estos países se integran igualmente en la Política Territorial Europea.

En cuanto a la Cooperación Territorial entre la UE y el resto de vecinos del Mediterráneo, debe enmarcarse actualmente en la Política Europea de Vecindad (PEV), aunque las pautas seguidas se alimentan de la experiencia adquirida en el ámbito interno europeo. Por otro lado, su expansión es necesariamente más lenta, debido al contexto geopolítico mediterráneo. Por ello, es necesario tener en cuenta las iniciativas de diálogo internacional existentes entre ambas orillas. Pero en cambio, precisamente se va encontrando en la Cooperación Territorial, por su carácter de relaciones entre niveles de gobierno subestatales, una fórmula de sortear las dificultades que las relaciones internacionales se muestran incapaces de superar.

El artículo sitúa en primer lugar la Cooperación Territorial (CT) en el Mediterráneo europeo en el marco más amplio del desarrollo de la CT en la UE. En

un segundo apartado se adentra en la aplicación de la actual Política Territorial Europea para esta misma zona. Y en tercer lugar analiza el desarrollo reciente de la CT con los vecinos del resto del Mediterráneo, bajo la perspectiva de la Política Europea de Vecindad.

## 1. La Cooperación Territorial en el Mediterráneo europeo

Las experiencias iniciales de Cooperación Territorial entre los estados fundadores de la Comunidad Europea pronto dieron pie a una extensión geográfica de las iniciativas, así como a una presión constante para mejorar el marco legal y la financiación, en lo que se vio como una importante dinámica de integración territorial comunitaria. Entre estos países fundadores se encontraba ya Italia, pero habría que esperar algunas décadas para que se incorporasen otros estados del sur de Europa, en un proceso que todavía hoy está abierto. La introducción de la Cooperación Territorial en estos nuevos miembros ha sido rápida, aprovechando la experiencia y el incremento de recursos destinados a esta política.

### 1.1. Desarrollo de la Cooperación Territorial en Europa

Por Cooperación Territorial (CT) podemos entender, en el contexto de la construcción de la actual Unión Europea, la cooperación desarrollada entre territorios de ámbito subestatal (regional, provincial o local) pertenecientes a diferentes estados. Si bien en buena parte se trata de cooperación transfronteriza (CTF), los programas abiertos a áreas no fronterizas son cada vez más importantes. La experiencia de la Cooperación Territorial en el seno de la Unión Europea es fundamental para comprender como este tipo de colaboración se está desarrollando con el resto del área mediterránea.

La CT tiene sus orígenes prácticamente en los mismos inicios de la Comunidad Europea. Se suele citar Euregio, nacida en 1958, como una primera iniciativa que dio lugar a una de las modalidades de Cooperación Territorial Transfronteriza más extendidas, las euroregiones. Estas entidades se caracterizan por plantear un desarrollo de la cooperación de una forma estable en el tiempo, aprovechando el progresivo apoyo legal y financiero recibido desde las institucio-

nes europeas. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), herramienta aprobada en 2006, permiten una cobertura jurídica importante y la posibilidad de mayor iniciativa a las euroregiones<sup>1</sup>, a pesar de las limitaciones que todavía presentan (Beltrán, 2010).

## **1.2. La incorporación del Mediterráneo europeo a la Cooperación Territorial**

El Mediterráneo europeo se incorporó en general más tarde a estas dinámicas de cooperación. Debe recordarse que, si bien Italia perteneció desde sus inicios a la CE, la incorporación de Grecia, Portugal y España se da en la década de los ochenta. Malta y Eslovenia lo hacen en una etapa de ampliación reciente (2004), y los países balcánicos han pedido todos ellos su acceso a la Unión, hallándose en diferentes estadios de adhesión: Croacia será miembro en 2013; Serbia, Montenegro y Macedonia son candidatos oficiales; Albania y Bosnia-Herzegovina, candidatos potenciales, junto a Kosovo, cuyo reconocimiento como estado no tiene la unanimidad de los miembros de la UE. Igualmente Turquía es candidato potencial. Cabe mencionar asimismo los microestados no miembros ubicados en la Europa mediterránea: Andorra, Mónaco, San Marino y el caso particular del Vaticano. Además, el Reino Unido participa en algunas iniciativas de cooperación territorial a través del enclave de Gibraltar.

En conclusión, el mapa del Mediterráneo europeo se encuentra todavía en una fase de transición hacia una progresiva integración. Ello afecta, por supuesto, al desarrollo de la Cooperación Territorial con el resto de vecinos de la Unión en la zona.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que los estados mediterráneos que accedieron en los años ochenta, pudieron contar con dos elementos

---

1 En otro artículo (Oliveras, Durà, Perkmann, 2010) hemos señalado una serie de etapas que pueden caracterizar la expansión geográfica y la consolidación jurídica de la CT; además de diversas actuaciones que han ayudado a consolidar este tipo de CT, entre ellas: la difusión de las euroregiones, el reconocimiento legal por parte de los estados, el apoyo de las instituciones europeas –especialmente el Consejo de Europa en sus inicios, y cada vez más la CE/UE–, el desarrollo de iniciativas comunitarias de cooperación, especialmente Interreg.

a favor de una rápida extensión de la cooperación transfronteriza: primero, la política regional europea destinó importantes sumas al desarrollo de regiones desfavorecidas de estos países; y segundo, Europa había madurado los instrumentos financieros y legales que facilitarían una expansión generalizada de la cooperación territorial.

El caso de la Península Ibérica ilustra bien la suma de ambos factores: Herretero y Olmedillas (2009) señalan que la frontera España – Portugal concentró el 73,2% de los recursos de cooperación transfronteriza del período 2000-2006 (Interreg III), dado que los territorios colindantes eran considerados Objetivo 1 de la política de Cohesión. Las autoras recogen además que la transfronteriza supuso el grueso de la cooperación (62,3%), frente a la transnacional (29,2%) y la interregional (solo el 8,5%).

## **2. La Cooperación Territorial Europea reciente (2007-13) en el Mediterráneo europeo**

La Dimensión Territorial fue aceptada como una de las bases de la Estrategia Europa 2020. En la Agenda Territorial, aprobada en 2007 y revisada en 2011, se apostaba por impulsar la integración territorial europea a través de regiones transnacionales y transfronterizas. Para ello, la Cooperación Territorial Europea (CTE) debía inserirse en las políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo. La CTE pasó a ser desde 2007 uno de los tres objetivos prioritarios de la Política de Cohesión, lo que ha supuesto un avance importante en el apoyo institucional a estas acciones de cooperación.

### **2.1. Aplicación de las modalidades de CTE a la zona mediterránea**

La CT se estructura en tres modalidades: cooperación transfronteriza, interregional y transnacional. El número de programas vigentes en el Mediterráneo europeo para las dos primeras modalidades es buena muestra del potencial de estas políticas.

### **a) Cooperación Transfronteriza**

De los 52 programas de Cooperación Transfronteriza aprobados para el período, en 13 participan estados mediterráneos: Portugal-España, España-Francia-Andorra, Francia-Italia, Italia-Francia Marítima, Italia-Malta, Italia-Suiza, Italia-Austria, Italia-Eslovenia, Italia-Grecia, Eslovenia-Austria, Eslovenia-Hungría, Grecia-Bulgaria y Grecia-Chipre. Además, algunos de estos países también tienen programas de cooperación transfronteriza con países en fase de preadhesión, a través de la Política Europea de Vecindad, como se expone más adelante.

### **b) Cooperación Transnacional**

Esta modalidad incluye 13 programas que agrupan grandes áreas territoriales de la UE. El área mediterránea participa principalmente en 3 de ellas: a) Mediterráneo (MED), que incluye prácticamente todas las regiones costeras de los estados miembros desde Portugal (en este caso solo las regiones del sur) hasta Chipre, y admite la colaboración de los estados balcánicos con zona costera; b) Europa Suroeste (SUDOE), que incluye Portugal, España y el sur de Francia; y c) Europa Sureste (SEE), que incorpora la costa oriental italiana, Grecia, Eslovenia, y en el interior, diversos miembros desde Austria a Bulgaria, colaborando con el conjunto de los Balcanes y con Moldavia y territorios de Ucrania. En menor medida, también se participa en el Espacio Alpino (norte de Italia, sureste de Francia y Eslovenia junto a otros países colindantes a la cordillera), y la Europa Central (de nuevo Eslovenia y el norte de Italia, al sur de un conjunto geográfico que llega hasta Polonia).

### **c) Cooperación Interregional**

La cooperación interregional ha unificado programas anteriores, agrupados ahora bajo el programa Interreg IVC, al que se añaden 3 programas que fomentan las redes: Interact (apoyo a la gestión de la cooperación), Urbact (redes de ciudades) y Espon (observatorio de la ordenación del territorio). Están abiertos a la participación de cualquier región, y por tanto no existen delimitaciones geográficas.

## 2.2. La Cooperación Transfronteriza con los países en vías de adhesión

La Cooperación Transfronteriza ha sido utilizada como herramienta para estrechar los lazos en las fases previas de las recientes etapas de ampliación de la UE, incorporándola a los diferentes programas destinados a preparar la adhesión de los países candidatos. En 2006 se aprueba el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP), que supone un importante paso de la UE para unificar en un solo marco legal el instrumento financiero los programas de ayuda a los países vecinos con voluntad de adhesión: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS y el instrumento financiero específico para Turquía. El IAP distingue entre países candidatos a la UE (Croacia, Turquía y Ex República Yugoslava de Macedonia), y candidatos potenciales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo). Mientras los primeros pueden optar a los 5 tipos diferentes de apoyo financiero del IAP (ayuda a la transición y fortalecimiento institucional; cooperación transfronteriza; desarrollo regional; recursos humanos; y desarrollo rural), los restantes pueden acceder solo a los dos primeros tipos de ayuda. En todo caso, pues, todos ellos pueden acceder a la Cooperación Transfronteriza.

Para el periodo 2007-13 existen hasta 10 programas de Cooperación Transfronteriza como parte del IPA, con un importante presupuesto, que representaba en su conjunto un volumen de 442,7 millones de euros (presupuesto UE 2007-11). Por su dimensión, el más importante es el programa del Adriático, que incluye regiones colindantes de 3 estados de la UE (Grecia, Italia y Eslovenia) y otros 3 vecinos (Albania, Bosnia-Herzegovina y Croacia), representando cerca de la mitad del presupuesto (195 M e.). Además, este programa es continuidad de los programas de vecindad iniciados en el periodo 2004-06 “Italia-Adriático” y “Italia-Albania”.

Los nueve programas restantes son siempre bilaterales entre un estado de la UE y un correspondiente estado IPA: Bulgaria-Serbia (25 M e. y 12 regiones colindantes); Bulgaria-Ex República Yugoslava de Macedonia (14,2 M e. y 5 regiones); Bulgaria-Turquía (21,7 M e. y 5 regiones); Grecia-Macedonia (21,3 M e. y 7 regiones, más 2 no colindantes); Grecia-Albania (21,3 M e. y 7 regiones más 2); Hungría-Croacia (44,7 M e. y 4 regiones); Hungría-Serbia (39,9 M e. y

7 regiones más 2); Rumania-Serbia (42,3 M e. y 8 regiones); y Eslovenia-Croacia (34 M e. y 14 regiones más 2). Por otro lado, cabe señalar también que, dado que Kosovo no comparte frontera con ningún estado miembro de la UE, es el único caso de los países IPA que no participa en un programa de Cooperación Transfronteriza.

### **3. La Política Europea de Vecindad y la Cooperación Territorial mediterránea**

Para entender como está avanzando la Cooperación Territorial entre ambas orillas del Mediterráneo, debe tenerse en cuenta el contexto en que surge, la Política de Europea Vecindad y, más allá, la Estrategia Europea de Seguridad (EES). Ésta última, aprobada en 2003, responde a su vez a la necesidad de progresiva integración de las políticas exteriores en el seno de la Unión. También debe recordarse el momento: impacto de los atentados de EEUU de 2001, inicio de la guerra de Irak, y ampliación de la UE hacia el Este. La EES analiza cuales son los retos mundiales y las amenazas que se plantean a la UE, y se propone dos objetivos estratégicos: reforzar la seguridad con los vecinos de la UE (los países del Este y la cuenca mediterránea), y promover un orden mundial basado en el multilateralismo.

La definición de una política de vecindad situada entre las preocupaciones por la seguridad y el deseo de cooperación ya tenía en realidad precedentes o paralelismos en iniciativas de diálogo de otras organizaciones. Entre éstas cabe señalar: la OSCE, que a partir del proceso de Helsinki (1975) abrió un capítulo para el Mediterráneo (“Mediterranean Partners for Cooperation”); la OTAN, que inicia su “Diálogo Mediterráneo” en 1990, y en 2004 impulsa la Iniciativa de Estambul; o la iniciativa norteamericana “Diálogo para el Futuro”, de 2004, con el apoyo del G-8. Además, desde algunos estados de la misma UE se cuentan otras iniciativas multilaterales. En 1990 se crea el “Foro 5+5”, organismo internacional de diálogo que agrupa el Mediterráneo Occidental. El Foro está formado por los ministros de exteriores de los 5 estados europeos del área (Portugal, España, Francia, Italia y Malta) y de los miembros de la UMA (Unión del Magreb Árabe, formada por Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia). Asimismo, en 1994 se impulsa

en Alejandría el “Foro Mediterráneo”, donde se abordan cuestiones como la inmigración o el terrorismo. Este foro excluye los estados más conflictivos, a diferencia de lo que haría un año después la iniciativa del Proceso de Barcelona, verdadera base sobre la que se irá definiendo una política mediterránea comunitaria.

### **3.1. La PEV: Planes de Acción, Instrumento Financiero y Estrategias regionales**

En la línea del primero de los objetivos de la EES, la Comisión Europea aprueba en 2004 la Política Europea de Vecindad, junto a la ampliación a 25 estados. El modelo seguido por la PEV es el establecimiento de programas bilaterales con los distintos países vecinos. Estos vecinos reciben distinto tratamiento en el caso de hallarse en algún estadio de un posible proceso de adhesión. A partir de 2007 la PEV avanza en propuestas concretas: apoyo a la integración económica, mejoras a la movilidad, mayor compromiso en los conflictos regionales, apoyo a políticas sectoriales de los vecinos (energía, transporte, cambio climático, pesca...). Además, se definen acciones más directas con algunos países con los que existe una mayor voluntad de cooperación, a pesar de que no pueden iniciar un proceso de adhesión (Marruecos, Ucrania, Israel).

La PEV se estructura en los llamados Planes de Acción (12 en 2012). Estos planes reciben el apoyo del Instrumento Financiero de Vecindad y Asociación (IEVA), desplegado actualmente para el período 2007 -2013. El IEVA ha desarrollado de forma unificada los programas precedentes PHARE, TACIS y MEDA, que ejercían una función similar para grandes áreas regionales. El programa MEDA se orientó hacia el Mediterráneo, empezando en 1996 y con una segunda edición en 2000. Es interesante señalar que el programa ya contemplaba la Cooperación Territorial entre sus iniciativas. Más importante, por primera vez la UE unificaba los protocolos financieros bilaterales con sus vecinos mediterráneos.

En cuanto al IEVA, distingue claramente entre los países candidatos y el resto. En el segundo grupo se dan situaciones diversas, que obligan a encontrar fórmulas de aproximación en cada caso. Argelia, Siria y Libia no han firmado un Plan de Acción, y para subsanarlo, se recurre a acuerdos particulares. En el caso

de Argelia, existe un Acuerdo de Asociación de 2005, y sobre esa base es posible su participación en el IEVA. En cuanto a Siria, debido a la situación actual de conflicto, solo se permite la participación de actores no públicos.

Por último, la Política Europea de Vecindad complementa los Planes de Acción con 3 estrategias regionales: el Partenariado del Este, la Sinergia del Mar Negro, y la Unión por el Mediterráneo, lanzadas en 2008. El Proceso de Barcelona iniciado en 1995 buscó dar un marco estable de relaciones entre la UE y el resto del área mediterránea. Para reforzar su capacidad se incorporó a la UMA y a la Liga Árabe con el objetivo de consolidar lo que se llamó Asociación Euromediterránea. La geopolítica de la zona llevó al estancamiento de la experiencia, por lo que en 2005 se convocó una conferencia para revisar el Proceso. El resultado fue la Unión por el Mediterráneo, que incorpora un total de 43 estados. Aunque la estrategia es reciente, los resultados hasta hoy son escasos, y más todavía los recursos financieros, mientras las tensiones políticas persisten. Una estructura con un sistema paritario entre la UE y el resto de miembros en los principales organismos (Asamblea Parlamentaria, el Comité Permanente, etc.) busca asegurar el mensaje de que no se imponen decisiones desde Europa. Pero los consensos son con frecuencia imposibles. Sin embargo, la constitución de una asamblea territorial, la Asamblea Euromediterránea de Autoridades Regionales y Locales (ARLEM) es una novedad respecto a la situación anterior que puede dar frutos en un futuro, en la medida que abre las puertas a vías de diálogo, que no pasen por la diplomacia internacional.

### **3.2. La Cooperación transfronteriza entre orillas del Mediterráneo: el programa CBC-MED**

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación incorporó como una de las vías de colaboración la Cooperación Transfronteriza. De esta manera, esta modalidad dejó de pertenecer a la CT Europea para pasar a formar parte de la PEV. Existen 15 programas distintos: 9 relativos a fronteras terrestres, 3 programas de cuenca marítima, y 3 más de ruta marítima. En el caso del caso del Mediterráneo se cuenta con 1 programa de cuenca y 2 de ruta marítima.

El programa específico de Cooperación Transfronteriza de la Cuenca Mediterránea (IEVA-CTMED) incluye un conjunto de 76 territorios costeros de la cuenca, pertenecientes a 14 estados: 7 estados miembros (Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Grecia y Chipre), 1 estado candidato (Turquía), y 6 estados y un territorio vecinos (Libia, Egipto, Israel, Autoridad Palestina, Jordania, Líbano). Marruecos, Argelia, Túnez y Reino Unido (Gibraltar) tienen también territorios elegibles, pero distintas razones han retrasado su participación.

Es importante señalar que el reglamento del Parlamento Europeo sobre el IEVA establece que los programas operativos conjuntos para regiones costeras, como el programa IEVA-CTMED, deberán coordinarse estrechamente con los programas de cooperación transnacional que presenten una duplicidad geográfica parcial y hayan sido adoptados en la Unión Europea. Dicha coordinación se refiere en este caso al programa transnacional MED.

Los dos programas de ruta marítima son Italia-Túnez y España-Marruecos. En ambos casos se incluyen los territorios más próximos de los estados participantes. En el caso de España-Marruecos, dado que no se firmó el programa bilateral de cooperación transfronteriza, los recursos fueron derivados a un programa específico español, el POCTEFEX (España-Fronteras Exteriores) desde el que se han lanzado dos líneas de cooperación: Andalucía-Región Norte de Marruecos, y Canarias-Costa Atlántica de Marruecos (Iglesias, 2011). Con ello se ha podido preservar la continuidad de anteriores acciones de cooperación entre dichos territorios, en un nuevo ejemplo de superación de la conflictividad entre estados.

## Conclusiones

En primer lugar, el continuo desarrollo de la Cooperación Territorial en la Unión Europea y su integración como instrumento de la Política de Vecindad presentan en su conjunto un balance extraordinariamente positivo, que ha tenido en el caso del Mediterráneo un efecto de claros beneficios. Estos se han ido extendiendo con la progresiva incorporación de la geografía mediterránea a la Unión.

En este sentido, si bien es cierto que la CT se ve afectada por la misma fragilidad de la situación geopolítica de la zona, y por ello encuentra igualmente numerosos obstáculos a su expansión, se está demostrando lentamente como una fórmula de flexibilización de las barreras impuestas por las relaciones internacionales. Frente a las enormes dificultades que experimentan las iniciativas basadas en el consenso entre estados, como es el caso de la Unión por el Mediterráneo, la eficacia de la diplomacia de la cooperación subestatal es poco discutida.

Ahora bien, cabe señalar que hoy por hoy la apuesta económica por la PEV en el Mediterráneo es todavía débil, y la realidad es que todavía hoy la cooperación pasa por las relaciones que los diferentes estados europeos han desarrollado de forma bilateral con sus vecinos en función de estrategias específicas. Es en esta cuestión que debería darse un cambio significativo hacia un refuerzo real de la política exterior comunitaria en dicha zona. El actual contexto de crisis, que afecta en especial a la Europa mediterránea, hace temer que esa dinámica se haga esperar todavía. Sin embargo, precisamente el refuerzo de las instituciones europeas parece apuntarse como una de las salidas de la crisis.

Finalmente, dada su extensión, el artículo no aborda algunos temas relacionados con la cooperación mediterránea que también deben tenerse en cuenta. La evolución de las euroregiones merece un tratamiento especial. Otro nivel de cooperación con un creciente papel en la zona mediterránea es la llamada cooperación descentralizada, en la que la escala local y provincial, junto a actores no gubernamentales juegan un rol importante. Entidades como Arco Latino o la CRPM están trabajando en esta línea. Otra cuestión es la progresiva capacidad y el interés de algunas regiones y ciudades para desarrollar un programa propio de relaciones exteriores. Finalmente, debe recordarse el debate actual en torno a la posibilidad de aplicación de la estrategia europea sobre macrorregiones en el Mediterráneo. Esta estrategia está ya en marcha para la Región del Mar Báltico, y ha sido aprobada también para el Danubio, al tiempo que han aparecido otras propuestas. En el caso aquí estudiado se debate, en primer lugar, la validez de este instrumento, hoy todavía poco desarrollado, y también si serían adecuadas una o varias macrorregiones para cubrir toda el área mediterránea. Estos temas y otros merecerían un análisis más profundo entorno a la cooperación mediterránea.

## Bibliografía

- BELTRAN, S. (2010). “Els organismes de cooperació territorial a Europa: una mirada cap al futur”, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 56/1, Monográfico “Arc Mediterrani, Euroregions i cooperació transfronterera”: 57-69.
- HEREDERO, I. y OLMEDILLAS, B. (2009). “Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea”, en *Investigaciones Regionales*, N° 16: 191-215.
- IGLESIAS, M. (2011). “La cooperación transfronteriza entre la Junta de Andalucía y Marruecos en el contexto europeo. Antecedentes y balance de las relaciones UE-Marruecos”, en Iglesias, M. (Coord). *La Cooperación Transfronteriza Andalucía - Norte de Marruecos. Balance y Perspectivas*, Sevilla: Junta de Andalucía / Centro de Estudios Andaluces. Capítulo 1, pp. 19-39.
- OLIVERAS, X., DURÀ, A. y PERKMANN, M. (2010). “Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)”, en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, N° 56/1, Monográfico “Arc Mediterrani, Euroregions i cooperació transfronterera”: 21-40.

### *Algunos documentos y webs oficiales consultados*

- UE (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards and inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*. 19-5-2011, Hungría.
- IEVP-CTMED / MED (2010): *Les programmes IEVP CTMED & MED en 10 points*, folleto, 12 pp. (Accesible en: <http://www.programmemed.eu/>).
- REGLAMENTO (CE) N° 1638/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de octubre de 2006 *por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*. Diario Oficial de la Unión Europea, 9-11-2006, L 310, 14 pp.
- COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperate/cooperation/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm)
- INSTRUMENTO DE AYUDA A LA PREADHESIÓN (IAP) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/ipa/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/index_es.cfm)

POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (PEV) [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm/](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm/)

INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN (IEVA) <http://www.enpi-info.eu/>

PROGRAMA CBC MED <http://www.enpicbmed.eu/>

PROGRAMA CT MEDITERRÁNEO MED <http://www.programmemed.eu/>

*José António Palmeira*

Professor de Ciência Política e Relações Internacionais  
Universidade do Minho (Portugal)

**Índice:** Introdução; 1. Comunidade lusófona; 2. Cooperação na Defesa; 3. Potencial geoestratégico; Conclusões. Bibliografia.

**Resumo:** Oito Estados de quatro continentes que têm em comum a língua oficial portuguesa institucionalizaram a cooperação no domínio da Defesa. Filha da descolonização portuguesa e do fim da Guerra Fria, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) é, desde 1996, a “casa comum” dos países lusófonos que encontraram no setor da Defesa uma das suas áreas de colaboração privilegiadas. Com suporte político na Carta das Nações Unidas, a ação desenvolvida pela CPLP confere-lhe potencial estratégico e capacidade para intervir em missões humanitárias e de manutenção de paz nos espaços geopolíticos regionais em que se inserem os seus membros. Dado tratar-se de Estados costeiros, com maior incidência no Atlântico, a segurança neste oceano é uma das suas vertentes de intervenção. Pelo seu potencial manifesto ou latente, Portugal, Brasil e Angola são o principal eixo do sucesso desta iniciativa.

**Palavras-chave:** Lusofonia, Cooperação, Segurança, Atlântico.

## Introdução

► Os atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), simbolizam o início de uma nova era no sistema internacional. O modelo de defesa convencional não se revelou suficientemente eficaz para fazer face às novas ameaças.

A Organização das Nações Unidas (ONU) faz apelo, na sua carta constitutiva, à cooperação regional como forma de intervir no plano da manutenção da paz. “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou identidades regionais e as suas atividades sejam compatíveis com os propósitos e princípios das Nações Unidas” - lê-se no ponto 1º do artigo 52º da Carta das Nações Unidas.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) reviu o seu conceito estratégico e passou a ser um ator com vocação global, tornando-se “braço armado” do Conselho de Segurança das Nações Unidas em algumas missões de imposição de paz. A OTAN<sup>1</sup> reconhece, no seu Conceito Estratégico, revisto em 2010, a virtualidade da existência de organizações que, no plano regional, trabalhem o prossigam os objetivos da paz<sup>2</sup>.

Instituída em 1996, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem desenvolvido um conjunto de capacidades que a habilitam a intervir em operações militares que sejam do interesse dos seus oito Estados membros.

A segurança no Atlântico é uma das preocupações comum a seis desses Estados, detentores nesse oceano de zonas económicas exclusivas que são diariamente

---

1 Que se tornou, em 1949, o bloco político-militar ocidental e que até 1991 rivalizou com o Pacto de Varsóvia.

2 “The promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organisations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO’s fundamental tasks” [Conceito Estratégico da OTAN (ponto nº 28), aprovado na Cimeira de Lisboa, em 2010].

cruzadas por mercadorias transportadas por via marítima, mas também potencialmente objeto de atividades ilícitas e criminosas.

## 1. Comunidade lusófona

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa foi instituída em 1996, em Lisboa, reunindo o Brasil, Portugal e os novos Estados africanos resultantes da descolonização portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), encetada na sequência da mudança do regime político operada em 1974. O oitavo Estado membro foi Timor-Leste que aderiu em 2002, ano da sua independência, após a ocupação indonésia (1975) e em cumprimento do resultado de um referendo supervisionado pelas Nações Unidas.

A CPLP tem membros em todos os quadrantes regionais reconhecidos pelas Nações Unidas para efeito de representação nos seus órgãos: África (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), Ásia-Pacífico (Timor-Leste), Europa (Portugal) e Américas (Brasil). Os Estados lusófonos têm ligação aos três maiores oceanos - Atlântico, Índico e Pacífico – tendo no seu conjunto uma área de jurisdição marítima de cerca de 7,6 milhões de quilómetros quadrados que corresponde a 2,5 por cento da superfície marítima do globo.

A comunidade lusófona foi constituída na base de três grandes objetivos:

- A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de política internacional, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacionais;
- A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;
- A materialização de projetos de promoção e difusão da língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

## 2. Cooperação na Defesa

A cooperação no domínio da Defesa iniciou-se em 1998, com reuniões anuais dos ministros daquela pasta, institucionalizadas nos estatutos da CPLP em 2001.

Um Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da Defesa, aprovado em 2006, consagra o adquirido entre os Oito nessa área:

- Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD), sediado em Lisboa (1999), integrando um núcleo de representantes dos Chefes dos Estados-Maiors Gerais das Forças Armadas;
- Centro de Análise Estratégica (CAE), com sede em Maputo (1998);
- Exercícios militares conjuntos e combinados da série Felino, iniciados em 2000 (Portugal);
- Política de intercâmbio no âmbito da formação militar, visando “o fomento da adoção de doutrina e procedimentos passíveis de aplicação comum”<sup>3</sup>;
- Reuniões anuais ao nível de ministros da Defesa, chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, diretores-gerais de Política de Defesa Nacional e dos diretores de Serviços de Informações Militares.

Os exercícios militares FELINO “permitem a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Membros e o treino para o emprego das mesmas em operações humanitárias e de apoio à paz, quer no quadro da CPLP, quer no quadro das Organizações Regionais e Sub-Regionais, sendo, em qualquer dos casos, sempre sob a égide da Organização das Nações Unidas”<sup>4</sup>.

Iniciados no ano 2000, em Portugal, estes exercícios realizam-se com Tropas no Terreno ou ao nível de Postos de Comando e visam garantir “a interoperabili-

---

3 Declaração final da IV Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, realizada em Brasília (Brasil), em 2001.

4 Nos termos do Protocolo de Cooperação no Domínio da Defesa, celebrado pelos Estados membros da CPLP na cidade da Praia (Cabo Verde), em 2006.

dade das forças armadas lusófonas, habilitando-as - se for essa a vontade política dos países da CPLP – a participarem em ações humanitárias e de manutenção de paz, sob a égide das Nações Unidas”<sup>5</sup>.

O Centro de Análise Estratégica, sediado em Maputo (Moçambique), tem privilegiado na sua atividade a abordagem temas como do papel da CPLP “na prevenção de crises regionais” e “o carácter multidisciplinar da luta contra o terrorismo”, tendo concluído pela necessidade de dotar a organização de “um mecanismo de aviso prévio/alerta precoce para a prevenção de crises”<sup>6</sup>.

Os ministros da Defesa dos Oito definiram prioridades como a cooperação “no domínio da fiscalização e vigilância marítima” e manifestaram a sua preocupação perante situações como o narcotráfico na região da África Ocidental, considerando que “deve ser combatido pela Guiné-Bissau, mas também pela comunidade internacional, num esforço conjunto”<sup>7</sup>.

### 3. Potencial geoestratégico

A cooperação no domínio da Defesa até agora desenvolvida no âmbito da CPLP permite evidenciar um conjunto de potencialidades e de vulnerabilidades da organização.

No plano das potencialidades, destaca-se a vontade política evidenciada pelos Estados membros, ao ponto de Luís Fonseca, então Secretário Executivo da CPLP, considerar que a Defesa tem na CPLP “resultados inigualáveis face a outros sectores de cooperação” e que “a existência do SPAD deve ser referência para esses outros sectores”<sup>8</sup>.

---

5 Declaração final da V Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, realizada em Lisboa (Portugal), em 2002.

6 Declaração final da VII Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, realizada em Bissau (Guiné-Bissau), em 2004.

7 *Idem*.

8 Declaração final da X Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, realizada em Díli (Timor-Leste), em 2008.

Nuno Severiano Teixeira, então ministro português da Defesa, sublinhou, por seu turno, que “a descontinuidade geográfica da Comunidade é a sua força, pois permite-lhe uma presença em quatro continentes, o que constitui uma mais-valia que valoriza a posição dos próprios países que a compõem nas várias organizações internacionais, regionais ou sub-regionais em que se insiram”<sup>9</sup>.

Os três membros mais capacitados para ter um papel “motor” na CPLP são Portugal, o Brasil e Angola:

- Portugal – Estabilidade política e integração num “grande espaço” (União Europeia) que é um ator global do sistema internacional e outro (OTAN) que apresenta as mesmas características no âmbito da segurança e defesa, ao alargar o seu conceito estratégico às chamadas operações “fora de área”;
- Brasil – É uma potência regional (Mercado Comum do Sul - Mercosul), o quinto maior país do mundo em território, com importantes recursos humanos (190 milhões) e naturais (como petróleo), e potencial candidato a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- Angola – Capacidade para ser potência regional, ao nível da África Austral (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC) e da União Africana, também detentor de importantes recursos naturais (incluindo petróleo).

Estes três Estados podem, dentro da CPLP, formar um triângulo estratégico capaz de maximizar o seu potencial no sistema internacional.

Com o fim da Guerra Fria e a aceleração do processo de globalização, pautado, em termos económicos, pela liberalização crescente do comércio mundial, incrementada pela Organização Mundial do Comércio, assistiu-se à proliferação da chamada diplomacia económica e a uma prevalência da geoeconomia.

---

<sup>9</sup> *Idem.*

Encontrando-se parte significativa das matérias-primas, dos seus transformadores e produtores e dos prestadores de serviço fora dos centros tradicionais de poder político – EUA e União Europeia – assistiu-se a uma mudança de paradigma nas relações internacionais, designadamente com a emergência da República Popular da China como ator global:

- “A Europa é uma paisagem terrestre; a Ásia Oriental é uma paisagem marítima. Nisto reside a diferença crucial entre os séculos XX e XXI. As áreas mais disputadas no século passado eram a terra seca na Europa, sobretudo nas extensões planas que tornavam as fronteiras ocidental e oriental da Alemanha artificiais e expostas à marcha inexorável dos exércitos. Mas com o decorrer das décadas, os eixos demográficos e económicos da Terra mudaram consideravelmente para o lado oposto da Eurásia, onde os espaços entre os principais centros populacionais são esmagadoramente marítimos” (Kaplan, 2011: 72).

No entanto, os maiores consumidores continuam a ser europeus e norte-americanos e processando-se a principal fatia do comércio mundial por via marítima o Atlântico mantém a sua relevância geoestratégica e, no seu seio, os países lusófonos também.

É esse o caso de Cabo Verde<sup>10</sup> que, em 2006, acolheu um exercício militar da Força de Reação Rápida da OTAN (NATO *Response Force*)<sup>11</sup>, naquele que foi o primeiro exercício desta organização político-militar realizado fora do território dos seus Estados membros.

Portugal é, desde Maio de 2012, sede do quartel-general dessa força da OTAN que se transferiu de Nápoles (Itália) no âmbito da reforma das estruturas de comando da organização, decidida em 2011<sup>12</sup>. A STRIKFORNATO<sup>13</sup> é com-

10 Arquipélago situado na vizinhança da fronteira Sul da Aliança Atlântica.

11 Designado *Steadfast Jaguar*.

12 Que transferiu também para Portugal (Oeiras) a Escola de Comunicações da OTAN.

13 *Allied Naval Striking and Support Forces NATO*.

posta por militares de onze países da OTAN - entre os quais Portugal - e liderada pelos EUA, sendo a única componente naval da Aliança Atlântica que “pode comandar uma força expedicionária com grande capacidade de combate e projeção de força, constituída por porta-aviões e unidades navais anfíbias de grande porte, operando sempre sob o comando operacional do Comandante Supremo da Aliança na Europa (SACEUR) e, simultaneamente, comandante das forças americanas estacionadas na Europa”<sup>14</sup>.

O mar representa para os países lusófonos uma oportunidade para o aproveitamento de recursos naturais (como o petróleo offshore em Angola, Brasil, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste).

Os mares lusófonos são também atravessados por importantes rotas comerciais, dado o crescimento do transporte marítimo de mercadorias, dinamizado por Estados como a República Popular da China.

O alargamento do Canal do Panamá irá aumentar esse fluxo, podendo Portugal (Porto de Sines, pelas suas águas profundas) ser porta de entrada (ou de saída) na Europa.

No que concerne a vulnerabilidades da CPLP, emerge, desde logo a instabilidade político-militar que tem sido uma constante na Guiné-Bissau, colocada na encruzilhada do narcotráfico entre a América Latina e a Europa.

A instabilidade política também caracterizou Timor-Leste que se tornou membro efetivo da CPLP desde a sua independência, em 2002.

Uma guerra civil afetou Angola até 2002, inibindo este Estado de se assumir como uma verdadeira potência regional.

---

14 Luís Araújo, Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas portuguesas, na cerimónia de receção da STRIKFORNATO (<http://www.emgfa.pt/pt/organizacao/cemgfa/intervencoes/2012-04>).

A falta de meios navais para a fiscalização das vastas áreas da zona económica exclusiva (sujeitas a práticas de narcotráfico e atos de pirataria) é problemática para a segurança nacional e internacional, sendo que apenas o Brasil e Portugal (em menor escala) dispõem de capacidade para o efeito.

Os ministros da Defesa da CPLP manifestaram a sua preocupação pelo incremento dos atos de pirataria, tendo o moçambicano Filipe Nyusi realçado a particularidade deste país, no oceano Índico, com “o alastramento e o uso do Canal de Moçambique pelos piratas”<sup>15</sup>. O seu homólogo cabo-verdiano, Jorge Araújo, também se referiu à pirataria como “uma das maiores ameaças à navegação marítima, não só para a costa da Somália onde teve a sua origem, mas também para a costa ocidental onde tem vindo a alastrar-se de forma preocupante”, considerando estes atos “uma fonte de financiamento para o terrorismo”<sup>16</sup>.

Tendo em conta a vastidão da área marítima sob seu controlo, que ainda poderá aumentar com as propostas de alargamento com base na extensão da plataforma continental apresentadas nas Nações Unidas, os Estados lusófonos decidiram criar uma Agência Lusófona de Monitorização no Atlântico Sul, no âmbito da vertente da Defesa da CPLP, considerando-a “um poderoso instrumento de ações conjuntas e combinadas de combate ao vasto leque de ameaças à segurança marítima”<sup>17</sup>.

Esta problemática tem merecido a atenção das Marinhas dos Oito que além da pirataria referem o “tráfico de drogas e de mercadorias; poluição marinha; imigração ilegal e pesca desregada” como “riscos e ameaças” que “são comuns a todos os países membros”<sup>18</sup>. As Marinhas e Guardas Costeiras da CPLP constataam que a situação exige “marinhas mais fortes e atuantes”, o que passa por “desenvolver

---

15 Declaração final da XIII Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, realizada em Santa Maria (Cabo Verde), em 2011.

16 *Idem*.

17 *Idem*.

18 Ata final do II Simpósio das Marinhas da CPLP, realizado em Luanda (Angola), em 2010.

programas de reequipamento” e “ações mais profícuas na cooperação entre si”<sup>19</sup>. Daí a sua proposta de incluir as reuniões periódicas do Simpósio das Marinhas/Guardas Costeiras no Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da Defesa.

### Conclusões

As Nações Unidas reconhecem a validade da cooperação regional no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais (artº 52, nº 1, da Carta).

A OTAN considera que os seus objetivos no domínio da segurança euro-atlântica são melhor assegurados mediante o envolvimento de países terceiros e de outras organizações (ponto 28º do Conceito Estratégico da OTAN, aprovado em Lisboa, em 2010).

A cooperação da CPLP no domínio da Defesa está institucionalizada:

- Reuniões anuais dos ministros da Defesa, chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas, diretores-gerais de Políticas de Defesa Nacional e de diretores de Serviços de Informação Militares;
- Um Serviço Permanente para os Assuntos da Defesa (Lisboa);
- Um Centro de Análise Estratégica (Maputo);
- Ações de formação militar para adoção de uma doutrina comum;
- Realização periódica de exercícios militares conjuntos e combinados para interoperabilidade das forças armadas dos oito Estados membros;
- Criação de uma Agência Lusófona de Monotorização do Atlântico Sul;
- Promoção regular de um Simpósio das Marinhas/Guardas Costeiras.

Esta estrutura habilita a CPLP a integrar ações humanitárias e missões de manutenção de paz, sob a égide das Nações Unidas ou de organizações regionais, como a União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (no caso do conflito interno na Guiné-Bissau).

---

19 *Idem.*

A CPLP tem condições para ser um ator no plano da segurança internacional, assim haja vontade política dos seus governantes e capacidade financeira para suportar (na totalidade ou em parte) os custos dessas operações.

Os três Estados mais influentes na organização são o Brasil, Angola e Portugal que integram espaços regionais com relevância global. O “triângulo estratégico” Brasília-Luanda-Lisboa tem potencial manifesto ou latente para catapultar a CPLP a um papel geopolítico de maior relevo.

Outros Estados de menor dimensão e influência, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, são arquipélagos cuja importância geoestratégica é proporcional ao incremento do comércio mundial por via marítima, à descoberta de hidrocarbonetos em quantidade significativa no seu subsolo ou à emergência de fenómenos como o narcotráfico e a pirataria.

Dada a maior incidência dos Estados lusófonos no Atlântico, a segurança neste oceano tem sido particularmente visada na cooperação da CPLP no domínio da Defesa, o que implica um maior envolvimento de meios navais e aéreos de cada um desses atores. Como membro da OTAN, Portugal integra o sistema de forças desta organização que atua no Atlântico Norte. Relativamente ao Atlântico Sul, o Brasil é o único Estado lusófono com meios capazes de fiscalizar de uma forma mais eficiente a sua área de jurisdição marítima. Daí a necessidade reconhecida na CPLP de um maior esforço no reequipamento de segurança e militar e na cooperação entre países membros.

## **Bibliografia**

- DIAS, A. M. e BRANCO, C.M. (2011). “O Mar no Espaço da CPLP”, em *Nação e Defesa*, Nº 128: 9-18.
- KAPLAN, R.D. (2011). “O Mar do Sul da China é o futuro do conflito”, em *Foreign Policy* (Edição Lusófona), Nº 24: 70–81.
- MATIAS, N.V. et al. (2010). *Políticas Públicas do Mar: Para um novo conceito estratégico nacional*, Lisboa: Esfera do Caos.

- MENDES, M.G. (2010). “Política de Defesa do Brasil”, em *Nação e Defesa*, Nº 125: 55-70.
- NATO (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the NATO*, Bruxelas: NATO.
- PALMEIRA, J. (2004). “Geopolítica de Portugal: Atlântico é uma arma estratégica para combater periferia na Europa”, em *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, Nº 6: 105-112.
- PALMEIRA, J. (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Lisboa: Prefácio.
- PALMEIRA, J. (2010). “O aprofundamento das relações UE-NATO: Oportunidades, Desafios e Opções para Portugal”, em *Sínteses EuroDefense*, Nº 17: 26–33.
- PAVIA, J.F. [coord.] (2011). *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*, Lisboa: Quid Juris.
- PITTA e CUNHA, T. (2011). *Portugal e o Mar*, Lisboa: FFMS.
- RIBEIRO, M.M. T. R. [coord.] (2007). *Mare Oceanus: Atlântico- Espaço de Diálogos*. Coimbra: Almedina
- ROSA, A.B. (2010). “Política de Defesa de Angola”, em *Nação e Defesa*, Nº 125: 71-77.
- SACCHETTI, A.E. F. *et al.* (2001). “A Cooperação Técnico- Militar no âmbito da CPLP”, em Adriano Moreira (coord.). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Cooperação*, Coimbra: Almedina, pp. 215–254.
- SANTOS, E.S. (2008). *A NATO no Século XXI: O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*, Lisboa: Tribuna da História.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA COOPERACIÓN FRONTERIZA  
EN EL CASO URUGUAY-BRASIL: AVANCES Y DESAFÍOS

*Daniel Rótulo Decuadra*  
Profesor e investigador

Facultad de Administración y Ciencias Sociales,  
Universidad ORT, Montevideo, Uruguay

**Índice:** Introducción; 1. Transformaciones en el contexto político; 2. Diseño institucional; 3. Agenda; 4. Gestión basada en la gobernanza multinivel y participación ciudadana; 5. Avances y desafíos. Bibliografía.

**Resumen:** Este texto analiza la gestión de las políticas públicas de cooperación e integración que se han formulado de forma cooperativa entre los gobiernos y municipios fronterizos de Uruguay y Brasil desde 2002 a la fecha. El texto describe los rasgos fundamentales de esas políticas y se detiene en la identificación de los principales factores que les dan fisonomía propias, a saber: la influencia del contexto político sobre las mismas (1); el sistema institucional (2); la agenda de temas tratados (3) y la implementación de las políticas (4). Por último se presentan algunos problemas y desafíos que dicho proceso de cooperación e integración deberá enfrentar en el futuro próximo.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza; políticas públicas; gobernanza; relaciones intergubernamentales.

## Introducción

► En 2002 fue iniciado un proceso de cooperación transfronteriza entre los gobiernos de Brasil y Uruguay denominado “Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo” (NACDF), con el objetivo de promover o desarrollo integrado de la faja de frontera para resolver de forma conjunta problemas comunes de los ciudadanos brasileños y uruguayos que habitan esa región.<sup>1</sup> Para su funcionamiento efectivo el proceso requiere de un amplio desarrollo de gobernanza multinivel que incluye acuerdos entre ambos gobiernos centrales, y de la implementación de programas y proyectos a nivel estadual y municipal (local) (Rótulo y Damiani, 2010)<sup>2</sup>.

En este texto se analizarán las siguientes dimensiones de este proceso de cooperación transfronterizo: el contexto político en que se desarrolla (1), diseño institucional (2), la agenda de temas (3), estilo de gestión (4) y por último se comentan fortalezas, debilidades y desafíos del proceso (5).

### 1. Transformaciones en el contexto político

Si bien fue iniciado en 2002, el proceso de cooperación transfronteriza recibió un fuerte impulso político a partir de 2005, en buena medida por las afinidades ideológicas de perfil socialdemócrata de los gobiernos de los presidentes Lula da Silva (PT), en Brasil y Tabaré Vázquez (Frente Amplio) en Uruguay, continuado por sus sucesores Dilma Rousseff y José Mujica (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2011).

En efecto, los cambios de gobierno en ambos países generaron cambios de orientación de la política internacional que adjudicaron mayor énfasis en la integración regional. La agenda bilateral Uruguay - Brasil adquirió un mayor volu-

1 Dicha faja de frontera está integrada por las “ciudades gemelas”: Quaraí/Artigas; Santana do Livramento/Rivera; Aceguá/Aceguá; Barra do Quaraí/Bella Unión; Jaguarão/Rio Branco; Chuí/Chuy; Santa Vitória do Palmar/Chuy. La situación socioeconómica de esa región es bastante precaria, persistiendo un cuadro de insuficiencia de saneamiento, habitación, salud y educación. Residen en dicha frontera unos 350.000 habitantes, y abarca 11 municipios brasileños (Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Erval, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí, Uruguiana e Barra do Quaraí) y 5 Intendencias (gobiernos locales) de Uruguay (Rocha, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera y Artigas).

2 Este texto fue elaborado con base en la investigación ya citada de Rótulo y Damiani (2010).

men político y la integración fronteriza ocupó un lugar de destaque incorporando nuevos temas a la versión “reduccionista” y comercial liberal que se había desarrollado anteriormente en los años 90.

Esta nueva perspectiva fue concebida sobre la base de la visión del Estado como promotor estratégico del desarrollo, por ejemplo en áreas como la cooperación energética y las infraestructuras, dejando atrás la visión liberal (Soares de Lima y Coutinho, 2006). Esta nueva perspectiva contribuyó a revalorizar el territorio y el papel de los actores políticos y sociales locales fronterizos en la construcción del espacio de la integración regional, fomentando, como consecuencia, el incremento de la participación de las unidades de gobierno subnacionales en la cooperación transfronteriza (Hernández et alia, 2006).

**Figura 1:** Mapa de las ciudades gemelas en la frontera Uruguay-Brasil<sup>3</sup>



Fuente: Comité Binacional de Salud Santana do Livramento/Rivera, 2009

3 El fenómeno de la cooperación transfronteriza y la relevancia de las fronteras como factor de cooperación e integración entre los Estados es un asunto de creciente interés político y académico en Europa (Coletti, 2009; Perkmann, 2003) y también en América Latina (Grimson, 2001; Koff, 2008; Valenciano, 1995).

## 2. Diseño institucional

Para la implementación de la NADCF los gobiernos uruguayo y brasileño diseñaron un sistema institucional que consiguiese mayor eficacia en la implementación de los proyectos y programas públicos, superando los errores cometidos en la experiencia anterior de cooperación transfronteriza (años 90)<sup>4</sup>.

En materia institucional, el establecimiento de la NACDF Uruguay-Brasil se basó en un diagnóstico de la experiencia anterior en que se destacó que había faltado imprecisión en la definición de competencias y superposición de unidades institucionales (Pucci, 2010). El nuevo sistema institucional diseñado a partir de 2002, procuró aumentar la participación de los actores locales y mejorar las capacidades institucionales para la implementación de políticas. Con ese fin, se propuso un sistema de gobernanza de las relaciones intergubernamentales para promover la cooperación de los actores de los distintos niveles de gobierno en ambos Estados (centrales/federales, estatales y locales). Para ello, se crearon dos órganos (intergubernamentales) innovadores: Reuniones de Alto Nivel (RAN) de la NACDF y Grupos de Trabajo (GT).

Para las primeras constituyen una instancia plenaria, al que se someten los temas anteriormente tratados en los GT. Las RAN fueron diseñadas para fortalecer el sistema. Se estableció la participación de los Vicecancilleres de cada gobierno y cuentan con la participación de representantes de las administraciones centrales y actores subnacionales (estatales y municipales) lo

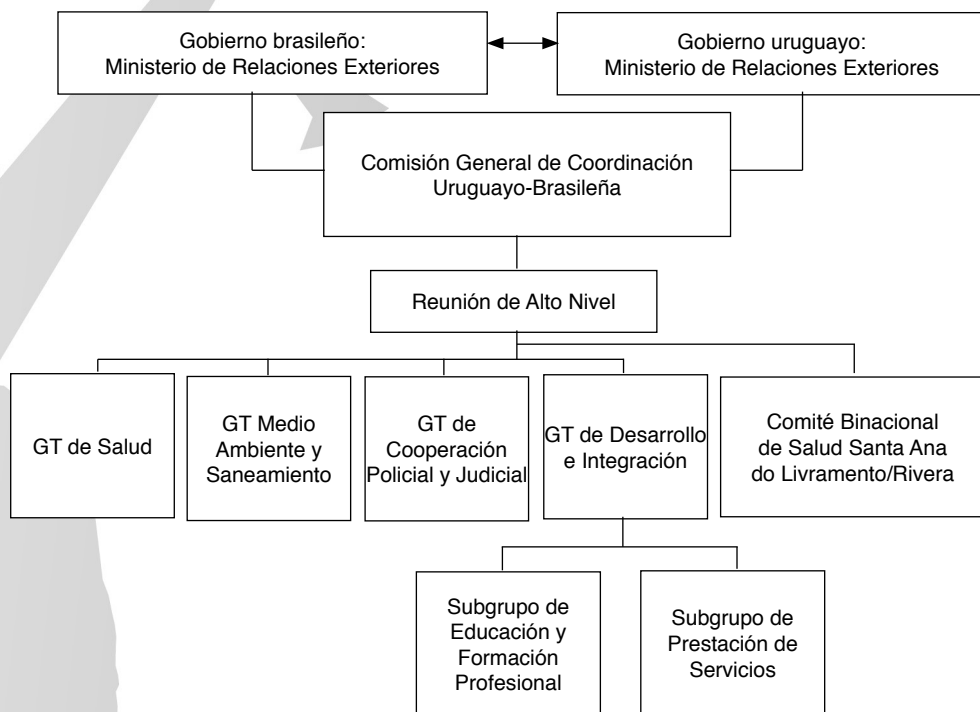
---

4 En los 90' – en pleno auge del neoliberalismo en la región –, la integración fronteriza impulsada por los gobiernos uruguayo y brasileño, se estancó por falta de interés de dichos gobiernos y por la ineficiencia en la implementación de las políticas fronterizas. En aquella época, funcionaron los Comités de Frontera (CFs) en cada una de las “ciudades gemelas”. La ineficiencia de los CFs en la implementación fue alta. De los temas que fueron agendados durante cuatro años de funcionamiento, (1990-1994), fueron resueltos 7 de 41 (17%). Predominaron temas como salud, saneamiento, medio ambiente, aduanas, transporte, reciclaje de residuos sólidos, seguridad pública y educación (Achard, 1995). En la época hubo un largo problema de contaminación ambiental transfronteriza, eventualmente producida por la usina termoeléctrica (a carbón) de Candiota (ubicado en Brasil a 40 kms. de la frontera con Uruguay). Sin embargo el tema fue resuelto de forma negociada mediante la implementación de un monitoreo conjunto que no mostró la existencia de polución ambiental transfronteriza (Rótulo y Puppim de Oliveira, 2008).

que potencia su capacidad decisoria y de articulación de las relaciones inter-gubernamentales<sup>5</sup>.

La segunda innovación fue la creación de los GT: Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial, Desarrollo Integrado (subdividido en el grupo de Educación y Formación Profesional y Prestación de Servicios) y Políticas Sociales. También se creó el Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera, en 2008 para elaborar políticas públicas de salud integrando a ambas comunidades limítrofes

**Figura 2:** diagrama de la institucionalidad de la Nueva Agenda para la Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguayo-Brasil<sup>6</sup>



Fuente: elaboración propia.

5 También se previó la participación en las RAN de autoridades técnicas para tratar temas complejos, y se estableció que se realicen (primero bianual y luego anualmente) de forma rotativa en Porto Alegre y Montevideo, para “aproximarlas” de las sedes de los gobiernos estadual brasileño y central de Uruguay. Se han realizado prácticamente sin interrupciones desde su creación.

6 El diagrama solo identifica la institucionalidad más relevante del sistema.

### 3. Agenda

El advenimiento de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil (desde 2003) y del Frente Amplio en Uruguay (desde 2005), incidieron en la promoción de cambios en la agenda de la integración fronteriza binacional. El primer cambio fue de concepción, basado ahora en un concepto moderno del desarrollo integrando medio ambiente, salud, territorio, poder ciudadano y desarrollo social.

El segundo tipo de cambios fue de ampliación de la agenda, cuyos temas han ido creciendo, destacándose salud, saneamiento y medio ambiente, infraestructura, cooperación policial y judicial, políticas sociales. Destaque especial debe realizarse al trabajo desarrollado por el Comité Binacional de Salud Rivera Santana do Livramento por su fuerte activismo, que incluye la aprobación de la propuesta de un ajuste complementario sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la prestación de servicios de salud, que fue firmado por los Ministros de Salud y refrendado por las comisiones de salud de los respectivos parlamentos<sup>7</sup>.

El desarrollo del trabajo fronterizo dio lugar a la creación de subgrupos nuevos, como el Grupo de Trabajo de Desarrollo Integrado. Los temas educativos como la formación profesional y prestación de servicios ha sido objeto de constante preocupación de los gobiernos. En el GT de Educación, se incluyeron el desarrollo de la cooperación universitaria binacional, la enseñanza del portugués y del español en la zona fronteriza, la creación de escuelas de frontera, etc. En el GT Medio Ambiente y Saneamiento, se incluyeron proyectos de reciclaje de residuos sólidos.

El tercer tipo de cambios refiere a la incorporación de nuevos temas y prioritizaciones como por ejemplo la interconexión eléctrica entre la usina de Candiota

---

7 Este Comité fue creado por la Resolución 3.945 de 5 de junio de 2006 e se integra con representantes de actores locales fronterizos uruguayos y brasileños: de los gobiernos municipales, sindicatos de trabajadores, prestadores de los servicios de salud y representantes de los usuarios de dichos servicios (se tomó como referencia el modelo institucional de los Conselhos Municipais de salud brasileños).

(Brasil) con la ciudad de San Carlos (Uruguay), financiada por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que está en proceso de implementación, y así como en materia de infraestructura, la construcción de otro puente internacional entre los municipios de Río Branco-Yaguarón.

Dichas obras muestran la incorporación de un enfoque sobre el desarrollo en cual el Estado actúa como actor estratégico, facilitando inversiones o realizador de inversión directa. Los dos organismos principales de financiamiento de las obras mencionadas son públicas: el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil y el FOCEM (MERCOSUR).

En este contexto, se ha comenzado a implementar un proyecto piloto de gestión del Acuífero Guaraní, y la coordinación del manejo conjunto de aguas, incluyendo preservación ambiental, gestión y monitoreo de recursos hídricos de ríos limítrofes como el Yaguarón y existen importantes proyectos de inversiones en la cuenca de la laguna Merím, que es compartida por ambos Estados. También se destaca la creación de programas públicos federales en Brasil como el Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais, (PROMESO), en el contexto de la reestructuración del Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteira (PDFF), dependiente del Ministério de Integração Regional (2009). Ambos programas fueron diseñados en el gobierno del presidente Lula da Silva para incentivar desde el gobierno federal los procesos sub-regionales de desarrollo, e incluyen expresamente la promoción de la integración fronteriza de Brasil con sus países limítrofes (diez).

#### **4. Gestión basada en la gobernanza multinivel y participación ciudadana**

Para mejorar el déficit de coordinación intergubernamental existente en las experiencias pasadas en este nuevo modelo de gestión se procuró equilibrar la participación popular de los municipios fronterizos con el apoyo de los poderes centrales del Estado, para poder implementar las políticas y programas agendados. Dicho modelo de gestión se basa, en la participación de la sociedad civil local que es estimulada a participar mediante la organización de redes de actores transfronterizos. La gestión de la implementación resultante integra elementos

de distinta naturaleza: “top-down” (Peters, 1987; Rein y Rabinowitz, 1977) y “bottom-up” (Elmore, 1979; Williams, 1980; Barrett, 1981), mediante la articulación de acciones de los poderes locales con la administración central del Estado.

La gestión de la implementación de las políticas públicas requiere entonces de un grado importante de trabajo interorganizacional entre actores locales, estatales y de los niveles centrales del Estado. Este modo de gestión ha pretendido mejorar la calidad de las políticas y favorecer su implementación eficaz mediante el trabajo interorganizacional en red (“implementación conjunta”)<sup>8</sup>. Esta modalidad de gestión de la implementación es innovadora ya que genera incentivos para el trabajo interorganizacional y promueve la articulación en lugar de la fragmentación política del Estado, fomentando la acción de las administraciones centrales en la resolución de los problemas locales. El trabajo activo de las Cancillerías (y/o Consulados) de ambos países, también es coordinado con el Ministerio de Integración Nacional y la Secretaría de Asuntos Especiales de la Presidencia de la República (en el caso de Brasil), y del Ministerio de Desarrollo Social colaborando con los actores locales (en Uruguay), ejemplificando así esta nueva modalidad de trabajo coordinado.

De no existir estas instancias de coordinación interorganizacional (incluyendo actores de la administración central), el éxito de la implementación de las políticas pasaría a depender en forma exclusiva solamente del poder de negociación directa de los actores fronterizos locales - generalmente más débiles del punto de vista financiero- (Intendencias departamentales en Uruguay, Prefecturas y gobiernos estatales y municipales en Brasil) – con los actores centrales (Ministerios) del Poder Ejecutivo del Estado.

## 5. Avances y desafíos

El proceso de cooperación e integración transfronteriza Uruguay-Brasil analizado ha conseguido algunos avances en materia de acuerdos, e implementación

---

<sup>8</sup> La literatura sobre “joint implementation” es consistente en marcar la necesidad del trabajo interorganizacional para el éxito del proceso de ejecución de políticas (Brinkerhoff, 1996; Hanf, 1982; Ranson y Stewart, 1994).

de algunas políticas (mencionados en el ítem 3). Al mismo tiempo lo novedoso de la experiencia plantea preguntas y desafíos para su futuro éxito. Algunos de ellos se consideran a continuación.

#### **a) El rol de los contextos políticos, el Estado y los actores locales fronterizos**

Distintos factores han actuado como “drivers” de los avances que se han conseguido en la cooperación transfronteriza: el contexto político, el rol que se ha adjudicado al Estado, y el activismo de las redes transfronterizas. Los dos primeros están directamente relacionados, ya que la continuidad en el gobierno en Uruguay y Brasil, por dos períodos consecutivos de partidos de perfil socialdemócrata (Frente Amplio en Uruguay y PT en Brasil) ha garantizado que el Estado juegue un rol activo como promotor estratégico y facilitador del proceso. Ello, teniendo en cuenta que la mayoría de los temas que deben ser resueltos (necesidades sociales básicas) no lo pueden ser por el mercado sino que requieren de políticas activas, y en muchos casos, de políticas públicas activas. El otro actor clave en la promoción de la integración fronteriza han sido las redes transfronterizas de actores públicos y privados, que forman la espina dorsal de impulso de integración (Börzel, 1997). Sin embargo, el éxito de estas redes en la implementación no ha sido lineal, sino que ha dependido diversos factores, como la naturaleza del tema, grado y amplitud del interés de actores involucrados, y formación de coaliciones de *stakeholders* pro-implementación, como ha sido el caso de las políticas de salud, por ejemplo. Cabe la pregunta de qué nivel de incidencia podría tener un cambio de orientación ideológica en la conducción gubernamental en Brasil o en Uruguay.

#### **b) Capacidad institucional y ¿“sobrecarga de demandas”?**

La NACDF Brasil-Uruguay ha mostrado tres características distintivas: sobreabundancia cuantitativa de temas, heterogeneidad y complejidad técnica (en algunos casos). Estas particularidades plantean la necesidad de contar con capacidades institucionales adecuadas para gestionar exitosamente una agenda compleja. Sin embargo, muchas veces ni las administraciones locales ni los actores privados que participan cuentan con el *stock* adecuado de capacidades (recursos

humanos, infraestructura de trabajo, recursos financieros, etc.; Grindle, 1997). Este déficit se agrava cuando se constata que en algunos casos tampoco se cuenta a nivel de los gobiernos centrales con la perspectiva adecuada en el uso de recursos institucionales muchas veces escasos.

### **c) ¿Qué instituciones y qué modalidad de relaciones intergubernamentales para implementar una agenda compleja?**

El diseño institucional ha mostrado algunas dificultades para conseguir procesar los temas de una agenda de cooperación transfronteriza que tiende a ampliarse. Por un lado, la propia naturaleza intergubernamental de las instituciones diseñadas para procesar los temas es de por sí un factor de complejidad. De ahí la dependencia del proceso, de los cambios y continuidades en el proceso político doméstico de cada uno de los estados participantes.

En segundo lugar, existe un problema de implementación en el sentido de que la agenda institucional coloca un desafío de eficiencia del sistema institucional para implementar exitosamente las demandas ciudadanas locales. La lentitud de implementación que se puede observar, dada la propia complejidad de la agenda, y el involucramiento de actores situados en distintos lugares de la administración pública en ambos Estados, colocan un problema y un dilema de gobernanza multinivel y de institucionalidad, complejos de resolver. Para el futuro, el dilema se centra en la necesidad de buscar alternativas entre dos opciones polares: una de dichas opciones, en un extremo, consiste en la creación de una institucionalidad “dura” (por ejemplo con una secretaría ejecutiva como ya ha sido planteado por el gobierno uruguayo) - con riesgo de perder cierta flexibilidad pero aumentar la eficiencia. Una segunda alternativa - en el otro extremo-, sería el incremento de institucionalidad “blanda” (con su correlato de mayor cantidad de subcomisiones temáticas, reuniones informales, etc.), privilegiando la flexibilidad en desmedro de la eficiencia. Como en otros casos, el desafío consiste en encontrar una opción de ingeniería institucional que atienda a ambas demandas (flexibilidad y eficiencia) de forma equilibrada. Las dos opciones polares recién descritas dan por supuesta la existencia de una demanda de cierta institucionalidad que los propios actores locales han planteado desde el inicio del proceso como forma de transitar

de la informalidad de las reglas de juego fronterizas a un sistema que paulatinamente las formalice.

Por último el modelo de gestión de las políticas que se ha adoptado incluyendo elementos “bottom-up” y “top-down”, requiere de un intenso y amplio esfuerzo de trabajo interorganizacional conjunto que reúna los esfuerzos de actores locales junto a las administraciones centrales. Este modelo, innovador en su diseño deberá ir mostrando a través del tiempo que tiene capacidad y eficiencia para superar los desafíos concretos que se le presenten en la implementación de programas y políticas. Uno de los mejores resultados y ejemplos concretos de éxito en este sentido, ha sido el intenso trabajo desarrollado por la Comisión Binacional de Salud Santana do Livramento-Rivera. Sin embargo antes de realizar afirmaciones de contenido evaluatorio sobre el proceso de cooperación fronteriza, será necesario aún esperar un período de tiempo mayor para poder realizar con mayor justeza un balance entre éxitos y fracasos, de un proceso que ha intentado presentarse como un proyecto innovador para resolver los problemas comunes que enfrentan cotidianamente los ciudadanos de los municipios fronterizos uruguayos y brasileños.

## Bibliografía

- ACHARD, D. (1995). “*La Frontera Uruguay - Brasil: Un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza*”, en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), “*La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*”, Documento Final. Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- BARRETT, S. (1981). *Policy and action. Essays on the implementation of public policy*, New York: Methuen (USA).
- BÖRZEL, T.A. (1997). “What’s so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance”, en *European Integration online papers* (EIOP), vol.1, N° 16.
- BRINKERHOFF, D. (1996). “Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar environmental action plan”, en *World Development*, v. 24, N° 9: 1497-1510.

- COLETTI, R. (2009). “La experiencia europea como marco general de referencia”, en RHI-SAUSI, J y CONATO, D. *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Roma: CESPI (Italia).
- COMITÉ BINACIONAL DE SALUD SANTANA DO LIVRAMENTO/RIVERA (2009), en *Seminario Permanente de Integración Fronteriza* (UFPEL), Pelotas: Brasil.
- ELMORE, R. (1979). “Backward mapping implementation research and policy decisions”, en *Journal of Policy and Science*, v. 94, (4): 601-616.
- GRIMSON, A. (2001). “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”, en MATO, D. (Ed). *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- GRINDLE, M. (1997). *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston: Harvard Institute for International Development (USA).
- HANF, K. (1982). “Regulatory structures: enforcement and implementation”, en *European Journal of Political Research*, v. 10: 159-172.
- HERNANDEZ, A. et alia. (2006). “Cooperación Transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional”, en *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-A. Latina: Anuario de la Cooperación descentralizada*.
- KOFF, H. (2008). “La política fronteriza comparada y las estructuras del poder”, en *Estudios Políticos*, N° 32, enero-junio: 119-134.
- MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2009). *Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Secretaria de Programas Regionais*, Brasília: Ouvidoria-Geral (Brasil).
- PERKMANN, M. (2003). “Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation”, en *European Urban and regional studies*, N° 10: 153-171.
- PETERS, G. (1987). “Design policy and policy implementation: the fallacies of misplaced prescription”, en *Policy Studies Review*, vol. 6(3): 459-475.
- RANSON, S. y STEWART, J. (1994). “Interdependence and cooperation”, en *Management of the public domain*, Londres: McMillan Press (Gran Bretaña).

- REIN, H. y RABINOWITZ (1977). “Implementation: a theoretical perspective”, en *Joint Center of Urban Studies of MIT y Harvard University*. Working paper, N° 43.
- RÓTULO, D. y DAMIANI, O. (2010). “El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares”, en *Documento de investigación*, N° 61 (Montevideo: Universidad ORT-Uruguay).
- RÓTULO, D. y J. PUPPIM DE OLIVEIRA (2008). “International environmental agreements between developing countries: learning from the Case Brazil-Uruguay over the suspicion of acid rain”, en *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*, N° 8: 389-408.
- SOARES DE LIMA, M. y COUTINHO, M. (2006). “Integração moderna”, en *Relatórios OPSA*, Río de Janeiro: IUPERJ (Brasil).
- PUCCI, A. (2010). *O estatuto da fronteira Brasil Uruguai*, en Tesis presentada al Instituto Río Branco. Curso de Altos Estudios (LIV CAE), Montevideo, Uruguay.
- VALENCIANO, E. (1995). “La Frontera: Un nuevo rol frente a la integración – La experiencia en el Mercosur”, en *La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias*. Documento Final. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo, Uruguay, 23-27 de octubre.
- WILLIAMS, W. (1980). “The study of implementation: an overview”, en *Methodological administrative issues*, Londres, Chatham House (Gran Bretaña).



**COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO BRASIL: AS DEMANDAS DE INTEGRAÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE BRASIL E ARGENTINA NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA**

**Sirlei Fávero Cetolin**

**Doutora em Serviço Social**

**Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)**

**Eliane Salette Filippim**

**Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas**

**Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)**

**Maria Isabel Barros Bellini**

**Doutora em Serviço Social**

**Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)**

**Índice:** 1. Introdução; 2. Gestão Pública Local e gestão associativa de territórios regionais; 3. Cooperação na área da saúde entre municípios nas fronteiras Brasil e Argentina; 4. Conclusão. Referências.

**Resumo:** Este estudo parte do pressuposto de que o espaço local constitui-se em arena de possibilidades de soluções criativas para problemas comuns, tanto em termos da produção de serviços de saúde, quanto de novas redes para gestão de políticas públicas. Neste sentido, observou-se na pesquisa uma iniciativa de integração na área da saúde pública dos municípios fronteiriços de Barracão no estado do Paraná e Dionísio Cerqueira no estado de Santa Catarina no Brasil (BR) e Bernardo de Irigöyen na província de Misiones na Argentina (AR). O estudo é de caráter qualitativo e fez-se uso da técnica da observação da entrevista com agentes públicos diretamente envolvidos no processo. É um estudo de caso descritivo e exploratório, uma vez que se trata de uma primeira incursão pela temática das pesquisadoras. O caso evidencia a necessidade de reflexão sobre estratégias de integração mais efetiva na gestão de serviços públicos de saúde nos municípios fronteiriços.

**Palavras-chave:** Cooperação; Integração; Município; Saúde.

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO BRASIL: AS DEMANDAS DE INTEGRAÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE BRASIL E ARGENTINA NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA

## 1. Introdução

► O objetivo central deste artigo é refletir sobre a iniciativa de estratégias de integralização na área da saúde pública dos municípios fronteiriços de Barracão no estado do Paraná e Dionísio Cerqueira no estado de Santa Catarina no Brasil (BR) e Bernardo de Irigöyen na província de Misiones na Argentina (AR). Quanto aos procedimentos metodológicos, este estudo de caráter qualitativo teve como base a observação *in loco* e a realização de 6 entrevistas em profundidade com agentes públicos diretamente envolvidos no processo. Caracteriza-se como um estudo de caso descritivo e exploratório, uma vez que se trata de uma primeira incursão pela temática das pesquisadoras. O caso relatado serve como ilustração da necessidade de reflexão sobre as estratégias de integração na oferta e gestão de serviços públicos na área de saúde nos municípios fronteiriços e aponta para a necessidade de estudos futuros para aprofundar a temática.

## 2. Gestão Pública Local e gestão associativa de territórios regionais

A gestão pública contemporânea é resultado de um processo histórico que comporta inúmeras experiências reformadoras de diferentes matizes conceituais e ideológicas. As abordagens mais contemporâneas comportam a possibilidade de novos atores, que não somente os estatais, participarem do planejamento e da gestão do espaço público. Neste sentido, a abordagem da *New Public Management*, recebida no Brasil nos anos 1990 como Nova Administração Pública, pode favorecer a cooperação de agentes públicos, privados, individuais e institucionais para a formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento sustentável dos territórios. É possível que a abordagem da NAP contemple as dimensões do desenvolvimento sustentável entendido como aquele capaz de compatibilizar eficiência econômica, prudência ecológica e justiça social (Sachs, 1986). Nesse sentido, “[...] o paradigma da revitalização do Estado possui clara orientação para o desenvolvimento não mais pensado apenas como o efeito do crescimento do produto fruto da industrialização [...] mas com o incremento sustentável de bem-estar geral (Martins, 2011: 1).

Atendendo a um dos requisitos centrais da NAP, qual seja a administração do desenvolvimento por meio de redes e não apenas constituindo-se papel exclusivo dos governos, arranjos interorganizacionais, típicos de um governo em rede, podem ser úteis para a resolução de problemas complexos de uma determinada comunidade regional.

Outro fator relevante neste contexto é a revalorização do espaço territorial, visto como um espaço de integração entre atores sociais que propicia o favorecimento da emergência de dinâmicas coletivas de desenvolvimento sustentável (Raud, 1998). Se assumida a centralidade do território e das relações concretas nele geradas, pode-se destacar também o protagonismo, nesta estratégia de associativismo de base territorial, do poder local. Esses processos de transformação institucional, voltados ao fortalecimento do poder local, são altamente dependentes da formação de consensos sobre problemas e soluções de um dado território, de forma a se legitimar e assegurar processo de desenvolvimento sustentável, mediante a mobilização política e o envolvimento direto dos cidadãos (Martins, 2011).

Neste contexto surge a estratégia de um tipo de associativismo, aquele de base territorial, que favorece aos municípios e/ou regiões o consorciamento para a solução de problemas comuns. Para Abrucio (2011) o associativismo territorial deve se pautar por alguns pressupostos: respeito à integridade e autonomia dos entes; interdependência dos associados; diversidade de alternativas de cooperação; padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais.

Deste ponto de vista, esta governança territorial requer a participação de amplo leque de atores e de mecanismos de cooperação que permitam a efetivação de projetos de desenvolvimento. A questão do desenho institucional tem recebido atenção crescente no que se refere ao seu papel nas políticas públicas. Dependendo de suas características, o desenho institucional pode ser decisivo no incentivo ou no constrangimento à descentralização e ao associativismo. A municipalização da provisão dos serviços universais de saúde e educação fundamental, já inequívoca ou em processo acelerado de ampliação, parece comprovar esse argumento

(Souza, 2004). Neste sentido, “A experiência brasileira mostra que a indução de políticas e recursos federais é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços sociais universais.” (Souza, 2004: 37).

Num cenário marcado pelos pressupostos da chamada Nova Administração Pública que requer a atuação do poder público local em redes, configurando novas formas de governança, o associativismo territorial surge como uma possibilidade de salvaguardar condições para a implementação de políticas públicas notadamente aquelas comprometidas com o desenvolvimento sustentável, como é o caso da saúde, da educação e da segurança públicas.

### **3. Cooperação na área da saúde entre municípios nas fronteiras Brasil e Argentina**

No âmbito de redes e blocos regionais tais como o Mercosul (Mercado Comum do Sul), agendas e argumentos comuns têm sido difundidos e traduzidos em propostas dirigidas à integração de políticas públicas à efetivação de alguns direitos. No entanto, reduzir as desigualdades sociais e em saúde no Brasil e na Argentina, constitui-se um desafio complexo, pois garantir o acesso à saúde é possibilitar a concretude de um direito humano fundamental que deveria ser garantido às populações independentemente da nacionalidade, pois diz respeito à vida das populações.

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado por meio da Constituição Federal brasileira de 1988, transformou o Brasil em um dos países de maior atendimento gratuito de saúde no mundo. Cabe salientar que o SUS agregou também a descentralização de competências na área da saúde aos municípios. Conforme Guadagnin, Klering e Porsse (2010), o município passou a ser, após 1988, o principal responsável pela saúde pública e pela gestão das ações e serviços de saúde oferecidos em seu território. Dessa maneira, Escorel (1987), considera a saúde um componente fundamental da democracia e da cidadania, tanto por ser determinada por um conjunto de direitos quanto por ser um elemento potencialmente revolucionário e de consenso.

Para esta análise, foram feitas entrevistas com agentes públicos do processo e observações na 1ª. Gerência de Saúde do estado de Santa Catarina (BR), localizada na cidade de São Miguel do Oeste, que dentre os 22 municípios de sua área de abrangência, possui 10 que fazem divisa com a República Argentina. Dentre os quais, encontra-se Dionísio Cerqueira (SC), que faz divisa com o município de Barracão (estado do Paraná, BR) e com o país da República Argentina, por meio do município de Bernardo de Irigöyén (Província de Misiones), facilitando o estudo acerca do acesso à saúde das populações de municípios fronteiriços no âmbito de países integrantes do Mercosul.

No contexto, os brasileiros e os argentinos dos municípios fronteiriços, embora próximos geograficamente, encontram-se distanciados por legislações nacionais, histórias diferenciadas e objetivos distintos, fazendo com que a linha imaginária e/ou [in] visível, a linha de fronteira, adquira conformações objetivas na composição de um processo sociocultural complexo.

Foi possível perceber, através das informações obtidas na 1ª. Gerência de Saúde do estado de Santa Catarina, que no atendimento à saúde do município de Dionísio Cerqueira (SC/BR), existe uma significativa procura por serviços pela população dos vizinhos municípios fronteiriços de Barracão (PR/BR) e Bernardo de Irigöyén (Misiones/AR) e vice-versa, observando-se a constante presença tanto de cidadãos brasileiros quanto argentinos nas demandas por serviços de saúde oferecidos, principalmente, nas Unidades de Saúde.

A cidade de Dionísio Cerqueira faz parte da tríplice fronteira, possibilitando a existência de uma situação singular em termos de fronteira seca: são três municípios, três estados (província para argentinos) e dois países que se fundem em uma única via urbana, cujas divisas são apenas ruas.

Na área setorial da política da saúde pública de municípios fronteiriços entre o Brasil e a Argentina, como é o caso dos municípios deste estudo, pode-se considerar como uma das primeiras estratégias formais de integração a realização de Congressos Regionais. Neste sentido, destaca-se como uma das iniciativas pioneiras a realização do I Congresso de Saúde denominado “no coração do Mercosul”, ocor-

rido nos dias 15 e 16 julho do ano de 2005, na cidade de Dionísio Cerqueira (SC/BR). O evento foi uma iniciativa das autoridades dos três municípios fronteiriços e resultou no encaminhamento de propostas conjuntas aos Ministérios da Saúde do Brasil e da Argentina. As solicitações surgiram a partir da constatação de necessidades presentes nos municípios que diziam respeito à possibilidade da viabilização de ações na área epidemiológica com a padronização de vacinas e atividades conjuntas em caso de catástrofe, de acidentes automobilísticos e intempéries físicas.

Participaram do Congresso aproximadamente 150 pessoas oriundas dos três municípios envolvidos. Dentre os presentes destacou-se a presença de autoridades representando a área da saúde das três esferas de governo (municipal, estadual/provincial e nacional) dos dois países (Brasil e Argentina); profissionais da saúde e população em geral, com número expressivo de estudantes e grupos de idosos, em especial do Brasil.

Dentre as falas oportunizadas na ocasião do Congresso, destaca-se a importância do evento mencionada pelo Gestor da Saúde da Província de Misiones no seguinte relato:

- “[...] Esses Congressos em que trabalhamos integrados podem ser referência e darem frutos futuramente. Às vezes não é preciso ir buscar experiências distantes, podemos trocar e crescer com as nossas. Temos que trabalhar mais, percebendo que aquilo que é bom para o Paraná, pode ser bom para Santa Catarina e para Misiones na Argentina”

Visualizando a região dos municípios fronteiriços, como espaço estratégico para o exercício de experiências integrativas, foi possível a partir do Congresso, perceber que houve um estreitamento de laços na área da saúde pública entre os países vizinhos. No entanto, muitos entraves legais ainda se colocam para que a realidade encontrada na área da saúde pública dos municípios fronteiriços possa ser superada.

A realidade se revela como aprendizagem na organização dos sistemas de saúde locais, “não se cria igualdade por lei, ainda que não se consolide a igualdade

sem a lei” (Fleury, 1997). Até mesmo porque, tanto no cenário nacional quanto no cenário internacional observados, convive-se com acessos seletivos, excludentes e focalizados os quais se complementam e se justapõem nos serviços de saúde encontrados, havendo, portanto, um descompasso entre as legislações e a legitimidade social, que impulsiona a busca por respostas que garantam a cidadania além fronteiras. As palavras de um dos gestores estaduais do Brasil evidenciam melhor essa apreensão:

- “Acho que ainda depende de um conjunto de coisas. Tanto da questão da iniciativa de cada município como da questão Mercosul [...]. Cada dia, isso tem refletido mais na mídia [...] a gente tem é que ir se preparando para um bom funcionamento da saúde em termos gerais independentemente dos limites geográficos”

Para Bógus (2002), a tarefa do setor saúde não está mais dirigida somente para a construção de um sistema de boa qualidade, com acesso universal e com integralidade, capaz de atuar na promoção, proteção e recuperação, mas amplia-se na direção de um papel articulador e integrador com outros setores, também determinantes das condições de vida e de saúde da população. Numa análise local um dos gestores municipais presentes no Congresso, assim se manifestou:

- “[...] é preciso avançar em nível das três cidades, tornando-as numa espécie de “zona franca”, buscando por ações que possam ser compartilhadas, nas diferentes áreas complementares a saúde, como por exemplo, nas forças de segurança pública, telefonia fixa com tarifas locais e não internacionais, livre circulação aos munícipes das três cidades sem restrição de “barreira” injusta e ineficaz e, principalmente acesso à saúde das três cidades, sem distinção. [...] Enfim, fazer com que as ações conjuntas sejam como se, neste local, existisse somente uma cidade, um só povo, uma só conduta padrão e ter certeza de que aqui não existam estrangeiros, mas brasileiros e argentinos”

Vale lembrar à premissa de que, no Brasil, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, proposto a partir da Constituição Federal de 1988 e da

criação do SUS, iniciando-se uma estruturação do sistema em saúde, envolvendo descentralização político-administrativa-financeira, com planejamento ascendente, do nível local ao nacional. Já na Argentina, fazendo referência aos textos constitucionais, Nogueira e Simionato (2004: 84) assim se manifestam:

- “Na Constituição Argentina, capítulo II, das Declarações, Direitos e Garantias Individuais, trata dos direitos garantidos ao cidadão. O direito à saúde não se encontra explícito, sendo considerado um direito implícito, conforme indica o Artigo 14º. [...] Porém, não estar o direito à saúde consagrado na Lei Suprema nem existir nenhuma norma que expresse tal direito não significa que o estado não a contemple nas políticas de saúde”.

Para Campos (1997), a não inclusão da saúde como um direito na Constituição poderia indicar uma ausência total de previsão que levaria a desproteção da saúde da população. No entanto, o autor menciona que é importante entender e compreender a Lei para chegar a uma melhor análise sobre a questão da ausência do direito. No artigo 33º sobre as normas dos direitos explícitos, a Constituição Argentina diz que:

- “Art. 33 - Las declaraciones, derechos y garantías que enumeran la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo de la forma republicana de gobierno. (Constitución de la República Argentina, 1992)”.

Para Nogueira e Simionato (2004), no que se refere à concepção de saúde na Argentina, mesmo não havendo menção específica na Constituição, os direitos individuais garantidos legalmente levariam a uma concepção ampla e abrangente, incluindo trabalho lazer, salários justos, moradia, etc. Para as autoras, a importância dos direitos mencionados reside em favorecer a implementação de políticas sociais que, no limite, propiciariam um padrão mínimo de saúde:

- “Art. 14 (bis) [...] El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados

con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna (Constitución de la Republica Argentina, 1992)”.

Portanto, apesar de não haver explicitamente previsão constitucional, na Argentina, a saúde é entendida como um direito de todos. O país possui 23 províncias, e a capital federal tem a responsabilidade do cuidado e da proteção à saúde, realizando um trabalho também descentralizado. A política nacional de saúde da Argentina é datada de 1992, amparada no princípio equitativo e solidário, ainda que “[...] tanto la política nacional como la de las provincias y los municipios mantienen la definición de la atención primaria de salud como estrategia básica” (OPA, 1998: 38).

É notável, que os textos constitucionais tanto do Brasil quanto da Argentina, não asseguram a saúde destinada à população estrangeira. O Estado brasileiro, como garante a Constituição de 1988, é responsável pelo acesso universal e igualitário a todos os cidadãos que residem no país, sem qualquer critério de exclusão ou discriminação, como expressa o Artigo 196, citado anteriormente.

Contudo, essa premissa remete ao Estatuto do Estrangeiro, Lei nº. 6.815 de 19 de agosto de 1980, quando explicita em seu artigo 1º: “qualquer estrangeiro poderá satisfazer as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais” (Brasil, 1980).

Para Pedroso (2004), é importante salientar, que a partir do Estatuto do Estrangeiro, cidadãos estrangeiros residentes no Brasil gozarão de todos os direitos previstos na Lei Nacional para seus cidadãos brasileiros, conforme o seu Artigo 95º, favorecendo, segundo a autora, as condições de fronteira que incluem no seu cotidiano migrações e passagens temporárias. E, com vistas, a atender necessidades advindas de questões fronteiriças, Pedroso (2004), lembra que foi criado no Brasil, em 1992, o Ministério da Integração Regional (MIR). A este Ministério foram atribuídas competências como: a) planejamento e execução dos programas e projetos de integração regional; b) desenvolvimento urbano; c) relação com estados e municípios; d) irrigação e defesa civil.

No entanto, considerando a amplitude do conceito atual de saúde da OMS (Organização Mundial da Saúde), a temática deveria ser prioridade num sentido mais amplo, incluindo-se as várias formas, dimensões e responsabilidades das esferas governamentais.

A constatação da realidade verbalizada por um dos gestores municipais ilustra a vivência cotidiana no âmbito da saúde pública:

- “[...] parece que, inicialmente, é preciso a conscientização que, no caso das cidades trigêmeas, somos um perímetro urbano dividido em três cidades, com legislações específicas, com poderes distintos, com hábitos, tradições e culturas diferentes e ainda com duas línguas oficiais”.

Diante da condução do processo que possibilita, ou não, o acesso à saúde por parte da população, tanto no Brasil quanto na Argentina, como responsabilidade do poder público, geralmente o poder público municipal é o mais solicitado, por se encontrar mais próximo do cidadão. Assim, esse poder local se responsabiliza, como também pode ser responsabilizado, ainda que não isoladamente. Os poderes públicos estaduais e federal são sempre corresponsáveis na respectiva competência ou na ausência da função municipal.

Relato de gestores presentes no Congresso, denotam que há muito tempo existem ações informais e isoladas de cooperação transfronteiriça, entre os governos, sem ter tido a institucionalização das ações realizadas, ou então, a criação de mecanismos específicos para que os problemas enfrentados pela população regional pudessem ser avaliados e debatidos.

A partir da realização do I Congresso em 2005, ocorreram outros eventos que possibilitaram a continuidade das discussões e encaminhamentos, dentre os quais, se destaca a criação do Comitê de Fronteira formado por representantes dos municípios de Dionísio Cerqueira, do estado de Santa Catarina e do município de Bernardo Irigöyen, que realizou a primeira reunião em 28 de setembro de 2008.

Os Comitês de Fronteira podem ser considerados um dos principais instrumentos para promover a integração fronteiriça na América Latina e configuram-se como mecanismos utilizados para o tratamento bilateral de assuntos de interesse conjunto na sub-região fronteiriça. Em geral, possuem funções orientadas para a resolução de problemas específicos e tipicamente fronteiriços, que precisam ser superados através da participação das autoridades locais e da população. Os objetivos estabelecidos pelos Comitês de Fronteira são delineados em uma área de extensão limitada, configurando-se como instrumentos eficazes para o ordenamento das atividades na zona de fronteira (Iturriza, 1986).

Os fatores que impulsionam a criação dos Comitês de Fronteira estão relacionados com a promoção da cooperação e do desenvolvimento das regiões fronteiriças limítrofes, através da possibilidade de tratamento e solução dos problemas no âmbito local e regional, incluindo a participação da comunidade fronteiriça e a ideia de “crescer juntos”, que reflete uma visão atualizada da fronteira e um novo conceito de integração fronteiriça (Recondo, 1988).

Contudo, dentre as ações desencadeadas na área da saúde, pelo Comitê Internacional de Fronteira em 2008, atualmente mantêm-se ativas as campanhas conjuntas de vacinação e prevenção da dengue. Houve também a implantação de um Laboratório de Fronteira no município de Dionísio Cerqueira que realiza análises clínicas destinadas à população regional e a criação de um Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) Internacional da Fronteira. Todavia, ambos encontram dificuldades em conseguir efetivar os serviços em cooperação com a Argentina, devido aos entraves legais que impedem o trabalho de profissionais argentinos nos locais, bem como, a destinação de recursos financeiros para a manutenção dos serviços.

Diante disso, conclui-se que os debates estabelecidos, e conseqüentemente, as iniciativas e ações que foram sendo concretizadas se encontram á mercê do surgimento de medidas e legislações específicas para áreas fronteiriças, não dependendo somente das atitudes tomadas pelas autoridades e população regional.

Destaca-se o papel do território utilizado pelas populações, na compreensão das situações de saúde e a utilização que se dá diante das diferentes contextualidades, as quais se expressam por meio das práticas sociais cotidianas na área da saúde pública.

#### 4. Conclusão

A cooperação entre municípios situados nas fronteiras ainda é um desafio. Neste estudo destacou-se uma das ações de reflexão sobre a ação associativa entre municípios fronteiriços que foi a realização de um Congresso, considerado como uma possibilidade de construção de estratégias de integralização na área da saúde pública dos municípios fronteiriços de Barracão (PR/BR) e Dionísio Cerqueira (SC/BR) e Bernardo de Irigöyen (Misiones/AR); evidencia desafios próprios e singulares, mas também vislumbra o local como espaço de possibilidades criativas de mudanças, tanto em termos da produção de serviços de saúde, quanto de novas redes para gestão de políticas públicas.

A aceitação desse desafio assenta-se na adoção do entendimento dos municípios fronteiriços como expressão da necessidade de cooperação para equacionar problemas comuns, e também de um pensamento desenvolvido que a partir da implementação do Mercosul, se consiga avançar para além da simples integração de mercados, conseguindo-se incorporar o aspecto, da produção integrativa de uma saúde pública que atenda demandas específicas dessa região no âmbito do Mercosul.

Talvez essas propostas iniciais, operacionalizadas por meio da realização de Congressos, estejam vinculadas a novos padrões de relações interorganizacionais de caráter democrático, porque a transformação que está implícita pressupõe a repolitização da realidade, incluindo as próprias representações - informações - de cada realidade/local, produzidas a partir de uma Política de saúde pública concreta, em que é necessário imperar o exercício radical da cidadania individual e coletiva. Esse processo baseia-se em uma rede que congrega múltiplos atores individuais e institucionais que barganham uma grande diversidade de interesses.

Os seus protagonistas são todos os que, nos diferentes espaços de exercícios de poder, criam e recriam atitudes que promovem a efetivação do acesso à saúde, como um direito humano fundamental social. E, nesse aspecto, as possibilidades de um pensar na direção da produção de serviços de modo integrado entre os municípios fronteiriços exigem mais que a disseminação de informações por ocasião da realização de Congressos, pois implica perspectivas de competência democrática mais alargada, podendo começar pela articulação entre a democracia existente nos dois países envolvidos, Brasil e Argentina, como por exemplo, por meio da instauração de mecanismos coletivos de gestão integrativa.

## Referências

- ABRUCIO, F.L., SANO, H. y SYDOW, C.T. (2011). “Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas”, em KLINK, J. (organizador). *Governança das Metrôpoles*, São Paulo: Editora Annablume.
- ALEIXO, J.L.M. (2002). “Atenção Primária à Saúde e o Programa de Saúde da Família: perspectivas de desenvolvimento no início do terceiro milênio”, em *Revista Mineira de Saúde Pública*. Belo Horizonte, v. 1, Nº 1: 1-16.
- BRASIL (1988). “Constituição: República Federativa do Brasil de 1988”, Brasília, DF: Senado Federal.
- BÓGUS, C.M. (2002). “A promoção da saúde e a pesquisa avaliativa”, em VILLELA, W., KALCKMANN, S. y PESSOTO, U.C. *Investigar para o SUS: construindo linhas de pesquisa*, Instituto de Saúde. São Paulo, pp. 49-53.
- CAMPOS, G.W.S. (1997). “A saúde pública e a defesa da vida”, São Paulo: Hucitec.
- ESCOREL, S. (1987). “Reviravolta na saúde: origem e articulações do Movimento Sanitário”, em *Dissertação de Mestrado*, Rio de Janeiro: ENSP.
- FLEURY, S.T. (1997). “Reforma Sanitária em busca de uma nova teoria”, São Paulo: Cortez.
- GUARDAGNIN, L.A., KLERING, L.R. y PORSE, M. de C.S. (2010). “Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira”, em *A Revista Acadêmica da FACE*. Porto Alegre, v.21 , Nº 1: 4-17.

- ITURRIZA, J. (1986). “Integración Fronteriza: un enfoque metodológico”, en *Revista Integración Latinoamericana: la frontera como factor de integración*, Buenos Aires, v.11, Nº 118: 3-12. Disponível em: [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos) (Acesso em: 24 de maio de 2012).
- MARTINS, H.F. (2001). Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. FUNDAP. “Programa avançado em gestão pública.” Disponível em: <http://www.google.com.br/search?q=Administra%C3%A7%C3%A3o+para+o+desenvolvimento%3A+a+relev%C3%A2ncia+em+busca+de+disciplina.+FUNDAP&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a> (Acesso em: 25 abr. 2011).
- NOGUEIRA, V.M.R. y SIMIONATTO, I. (2004). *Dilemas do Mercosul: Reforma do Estado, Direito à Saúde e perspectivas da agenda social*, Florianópolis: Lagoa Editora.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1998). *La salud en las Américas*, v.2.
- PEDROSO, K. (2004). “Fronteira Mercosul: Regulações e Normatizações na Área do Direito à Saúde”, en Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- RAUD, C. (1999). “Indústria, território e meio ambiente no Brasil”, Florianópolis: Ed. UFSC.
- RECONDO, G. (1998). “Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional”, en *Revista Integración Latinoamericana: la frontera como factor de integración*, Buenos Aires, v.13, Nº 132: 35-47. Disponível em: [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/132-Comentarios](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/132-Comentarios) (Acesso em: 05 mar. 2009).
- SACHS, I. (1986). “Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruir”, São Paulo: Vértice.
- SOUZA, C. (2004). “Governos locais e gestão de Políticas sociais universais.”, em *São Paulo em perspectiva*, 18(2): 27-41.

GENERANDO EL DIÁLOGO SOCIAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS,  
EL DESARROLLO HUMANO TRANSFRONTERIZO EN LA REGIÓN SONORA-ARIZONA

**Gustavo Córdova**

Investigador del Colegio de la Frontera Norte (Ciudad Juárez)

**Justin Dutram**

Coordinador del área de vinculación de la Universidad de Arizona

**Blanca Lara**

Profesora-investigadora del Colegio de Sonora

**José Rodríguez**

Investigador de la Universidad de Sonora

**Índice:** Presentación; 1. Introducción; 2. Vulnerabilidad social del migrante transnacional; 3. Consideraciones finales. Bibliografía.

**Resumen:** En este artículo presentamos algunos de los principales factores que afectan el desarrollo humano en las vertientes sobre desarrollo urbano, medio ambiente y vulnerabilidad del migrante, en relación a la salida, tránsito, llegada y retorno de la migración, acceso a la educación y derechos humanos. Analizamos la región transfronteriza Sonora-Arizona localizada al suroeste de los Estados Unidos y al Noroeste de México. Damos cuenta de su problemática y algunas experiencias de colaboración y de impulso del diálogo social en dicha región. Los resultados que exponemos son producto de las aportaciones y discusiones que diversos académicos, políticos, funcionarios públicos y sociedad civil hicieron en las diferentes mesas de trabajo del Coloquio binacional sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona, realizado en mayo de 2010 y del foro que con el mismo propósito se llevó a cabo en noviembre de 2011 en la ciudad de Nogales, Sonora, México.

**Palabras clave:** Diálogo, transfronterizos, medio ambiente, vulnerabilidad

GENERANDO EL DIÁLOGO SOCIAL ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS,  
EL DESARROLLO HUMANO TRANSFRONTERIZO EN LA REGIÓN SONORA-ARIZONA

## Presentación

► Durante las últimas décadas la relación entre México y Estados Unidos se ha estrechado en lo económico, ambiental y político, sin embargo, todavía no hemos llegado a un cabal entendimiento para mejorar el desarrollo humano en ambos lados de la frontera. Voces recientes de académicos, políticos, empresarios y de la sociedad civil organizada, preocupada por el desarrollo humano en la región transfronteriza Sonora-Arizona, dan cuenta de atrasos considerables en materia de desarrollo urbano, medio ambiente y vulnerabilidad del migrante.

Si bien el desarrollo humano es todavía un concepto difuso, ha sido el hilo conductor para convocar a múltiples actores que participan en temas de educación, salud, desarrollo urbano, medio ambiente, seguridad pública y economía, para reflexionar sobre sus avances en un marco de cooperación bilateral intensa, bajo la premisa de reducir la brecha de las condiciones de vida de la población y al mismo tiempo desarrollar y mejorar las capacidades de comunicación en esta región transfronteriza.

Desde el año 2009 hemos fomentado el diálogo binacional a través de un coloquio en 2010 y un foro en 2011 sobre desarrollo humano transfronterizo, en una región que comparte 568 kilómetros de frontera donde existen escenarios de contraste y de integración debido a las interrelaciones sociales y económicas construidas durante más de un siglo de intercambios. Confluyen infinidad de situaciones, problemas y adaptaciones para la convivencia y el desarrollo humano que son necesarios dar a conocer para que los mismos actores de la región mejoren su entendimiento y respeto, a la vez que dejamos testimonio de decenas de actores que generosamente han aportado su reflexión y alternativas para avanzar en el diálogo y el mejoramiento de las condiciones de vida de ambos lados de la línea divisoria.

Partimos de la premisa de que un fenómeno social que ocurre en un lado afecta invariablemente al otro lado y por lo tanto hay acercamientos y distanciamientos frecuentes (Rincones, 2004), en un fenómeno de interacción social (Bustamante, 1989) y con asimetrías en gestión de los recursos naturales, en indicado-

res económicos y sociales y colaboración en temas específicos como la seguridad y medio ambiente (Benítez y Rodríguez, 2006).

En este artículo presentamos algunos de los principales factores que afectan el desarrollo humano en las vertientes sobre desarrollo urbano, medio ambiente y vulnerabilidad social del migrante; al final exponemos algunas consideraciones. Los resultados que exponemos son producto de las aportaciones y discusiones que diversos académicos, políticos, funcionarios públicos y sociedad civil hicieron en las diferentes mesas de trabajo del Coloquio binacional sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora-Arizona, realizado en mayo de 2010 y del foro, que con el mismo propósito se realizó en noviembre de 2011.

## 1. Introducción

A lo largo de estos dos años de intercambio de experiencias entre diferentes actores, hemos podido constatar la gran asimetría que existe de uno y otro lado de la frontera, sin embargo en términos urbanos y de medio ambiente hay un esfuerzo sin precedente para entender y actuar de manera responsable. Debido a la intervención de instituciones binacionales, tanto de gobierno como de la sociedad civil organizada, potenciadas con el TLCAN a principios de los años noventa, se ha avanzado en términos ambientales y, por consecuencia, se beneficia la gestión urbana y se ha ampliado la cobertura en infraestructura relacionada con agua potable, saneamiento, pavimentación y manejo adecuado de los residuos sólidos.

Varios trabajos y conclusiones de mesas de trabajo entre expertos sobre esta frontera dan cuenta de los grandes problemas, al mismo tiempo que nos invitan a reflexionar sobre los mismos; ofreciéndose alternativas de solución viables que dan lugar a seguir con un diálogo fructífero para lograr una mejor calidad de vida entre los habitantes de la región Sonora-Arizona.

El diálogo social en términos ambientales se ha manifestado desde los años cincuenta del siglo pasado cuando se instaló la planta de tratamiento de aguas residuales en Río Rico (Arizona) en 1958, que da servicio, principalmente, a las aguas residuales de Nogales (Sonora; Acta 206 de la Comisión Internacional de

Límites y Aguas, CILA; Bustamante, 2000). También se cuenta con los arreglos para sanear el agua en las ciudades de Agua Prieta, Sonora y Douglas (Arizona; Actas 216 y 220 de la CILA, Bustamante, 2000). Otros ejemplos son los acuerdos para disminuir las emisiones contaminantes de las fundiciones de metales del “triángulo del humo” entre las ciudades fronterizas de Cananea y Nacozari (Sonora) y Douglas (Arizona) en los años ochenta y, recientemente el apoyo logístico y de asistencia técnica de la oficina de calidad ambiental de Arizona (ADEQ, por sus siglas en inglés) al organismo operador de agua de Nogales, para instalar un laboratorio y los avances en la captación de aceite de cafeterías en los dos Nogales para generar biodiesel (Austin y Ericson, 2008).

Estas actividades bi-locales representan una iniciativa de una cultura binacional ambiental, de tal suerte que es impensable realizar proyectos ambientales sin la interlocución con “el otro lado”. Los recursos compartidos como el agua, la biodiversidad, en especial los corredores biológicos en donde migran libremente especies animales y las llamadas cuencas atmosféricas, ofrecen un panorama amplio sobre las necesidades de continuar gestionando el diálogo entre actores sociales en una frontera común. La Junta Ambiental del Buen Vecino reportó en una carta dirigida al Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama que la región fronteriza entre México y los Estados Unidos “es una región especial, con problemas ambientales incomparables con el resto de la nación, motivados por el rápido crecimiento poblacional, los impactos de los flujos del comercio y las notables desigualdades en los servicios públicos e ingresos” (GNEB, 2010).

Por el lado urbano, el incremento en la dinámica demográfica en cada lado de la línea divisoria representa retos importantes para la provisión del equipamiento, la infraestructura y la dotación de servicios públicos que mejoren las condiciones de vida de la población. Aunque para el estado de Arizona el aumento poblacional de las últimas décadas representa una fuerte presión para el gobierno<sup>1</sup>, se ha dado la atención correspondiente y podemos decir que gozan de un buen nivel de desarrollo urbano y comunitario. En contraste, en el estado de

---

1 En 1990 la población de Arizona era de 3, 665.228 habitantes, veinte años después casi duplica al llegar a 6.392.017 habitantes.

Sonora la acumulación de población ha sido vertiginosa, por ejemplo, en Nogales (Sonora), en tres décadas cuadruplicó su población, pasando de 65.625 habitantes en 1980 a 220.261 en el año 2010, de igual forma los rezagos en pavimentación, saneamiento de aguas y agua potable aumentaron quedando en desventaja en términos de desarrollo humano con el vecino estado del norte.

En efecto, los problemas de seguridad pública, de salud y educación relacionados con la capacidad de los gobiernos mexicanos para instalar equipamientos de recreación y deporte, áreas verdes, escuelas, hospitales, redes de agua potable y alcantarillado, infraestructura para atenuar el riesgo y vulnerabilidad de la población a fenómenos naturales como las lluvias, han sido discutidos en el coloquio y el foro sobre desarrollo humano debido al rezago acumulado en varios de estos rubros. La preocupación continúa toda vez que la migración de sur a norte que proviene de Sonora y de otros estados de México, así como el retorno de población mexicana de los Estados Unidos, por el endurecimiento de su política migratoria y la caída del empleo, demandará atención y una mejor planeación urbana en las ciudades fronterizas sonorenses.

En la armonización de los elementos ambientales y económicos varios trabajos demuestran que es posible la sustentabilidad ambiental en la frontera, sin embargo, hay factores que amenazan esta condición favorable. En los últimos años se han generado, en ambos lados, desarrollos inmobiliarios que tratan de conjugar el medio ambiente con el desarrollo económico y el desarrollo social. En Arizona el uso de tecnologías para la generación de energía, los proyectos para la conservación y cuidado de ecosistemas frágiles como ríos y arroyos son encomiables. En Sonora varios desarrollos inmobiliarios catalogados por el gobierno federal como desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS), empiezan a llamar la atención por contemplar un mejor aprovechamiento del suelo considerando la variable ambiental y al mismo tiempo descargar, en parte, la responsabilidad de equipar y dotar de infraestructura. Sin embargo, existe la duda de si estas nuevas visiones podrán alcanzar al resto de los desarrollos y si los gobiernos, al menos el de México, serán capaces de regular los desarrollos para que al final no se queden con la carga de mantener y operar los mismos, como ha ocurrido en el país con cientos de experiencias de los últimos años.

La colaboración binacional plantea, entre otras cosas, una armonización entre ambos estados para mejorar y conservar el entorno y sus recursos naturales; paralelamente es inherente una evolución institucional muy especial como ha sido en los últimos años con la generación de un diálogo social fecundo lleno de experiencias y necesidades conjuntas que deben atenderse invariablemente de acuerdo a las condiciones particulares que ofrece la condición transfronteriza. Además, hemos identificado una creciente participación ciudadana en todos los procesos de toma de decisiones, la cual es necesaria y se multiplica cada vez más, ya que se están generando nuevas demandas en materia de medio ambiente que, de alguna forma, redundan en la toma de decisiones de política pública en ambos lados, y con ello se logra enfocar de mejor manera, las inversiones para mantener las urbanizaciones en mejores condiciones.

## **2. Vulnerabilidad social del migrante transnacional**

La década 1990-2000 representó un periodo expansivo de la economía norteamericana, demandaba fuerza de trabajo y atrajo 4.9 millones de mexicanos (CONAPO, 2010). Esta salida de migrantes se prolongó hasta los primeros cinco años de la década 2000-2010, decenio en el que se pensó que los presidentes George Bush (EU) y Vicente Fox (México) concluirían un diálogo bilateral sobre las causas de la migración y consensar mecanismos de solución (Massey y Durand, 2009). Esta posibilidad se truncó con el episodio trágico del 9/11 del 2001. En este momento se inició en Estados Unidos un periodo de seguridad nacional que derivó en el endurecimiento de leyes anti inmigrantes como la SB-1070, se incrementó la militarización de la frontera, se elevaron los muros, se creó vigilancia electrónica; todos estos dispositivos abonaron al sentimiento anti inmigrante entre algunas poblaciones estadounidenses (Bada, Fox y Seele 2006).

Otros factores que agudizaron la problemática de la migración en la frontera norte de México entre 2005-2010, fueron la respuesta del Estado mexicano a los grupos delictivos a través de la denominada guerra contra el narco (El Universal, 14/10/2011) y la crisis financiera de Estados Unidos. En este contexto se produjo una reducción de los flujos de migrantes en el decenio 2000-2010 a 2.6 millones de mexicanos (CONAPO: 2010). También hubo una presión para el retorno y

salida de las familias de migrantes, unas con tendencia a prolongar los tiempos de estancia en Estados Unidos y otras para iniciar el regreso a México, advirtiéndose que entre 2005-2010 retornaron 1.39 millones de migrantes mexicanos, en contraparte iniciaron el tránsito hacia Estados Unidos 1.37 millones (Passel, Cohn y González: 2012).

Esta intensidad de los flujos migratorios transfronterizos son procesos complejos que implican salida, tránsito, llegada, estancia y retorno; además generan diversas problemáticas de derechos humanos, vulnerabilidad y riesgo entre quienes participan en los flujos migratorios, ya sean jóvenes, niños, mujeres, ancianos. Estos temas fueron abordados por distintos investigadores reunidos en el coloquio de 2010 y el foro de 2011, quienes coincidieron en señalar que las políticas para desincentivar la migración a través de la modernización de los muros y el mayor número de fuerzas policíacas y militares en la frontera, atenuarán la movilidad y circularidad de los migrantes pero no desaparecerán la porosidad de los muros; así, las redes sociales de migrantes se compactarán pero se configurarán nuevas estrategias de tránsito, e ingreso.

En los grupos de trabajo sobre migración, educación y derechos humanos, se analizaron diversas problemáticas, por ejemplo el impacto de la ley SB 1108 en el estrés e incertidumbre de un grupo de migrantes radicados en Arizona. Esta ley niega el financiamiento a las escuelas y universidades que ostenten contenidos académicos a favor de las razas étnicas; además de criminalizar los orígenes étnicos y culturales de los inmigrantes. Los resultados, identificaron que los estudiantes con identidad étnica (no anglosajona) manifestaban síntomas depresivos y baja autoestima a consecuencia de la incertidumbre y discriminación que les causaba la ley SB 1108. En términos de atención educativa para los niños migrantes que llegan a Estados Unidos, se resaltaron las dificultades que existen para los alumnos transnacionales para incorporarse en los salones de clase en ambos países, las carencias en la preparación de maestros para facilitar su integración a través de una enseñanza del idioma inglés académico y las diferencias entre los sistemas educativos que exacerban el problema de acceso, continuidad e inserción en la educación.

Otro tema importante de la vulnerabilidad social, es representado por la niñez que migra con sus familias de un país a otro, perdiendo los contactos familiares y teniendo que reconstruir parte de su identidad en el nuevo ambiente de llegada, además de descifrar un nuevo idioma. Se propone que un mejor conocimiento por parte de los maestros y administradores de los sistemas educativos del “otro lado” es de suma importancia para facilitar la integración de los alumnos transnacionales. Las dificultades del aprendizaje del idioma inglés a nivel académico, las estructuras académicas rígidas, la incapacidad del estado para ofertar programas bilingües o la falta de capacitación de profesores para la enseñanza del idioma inglés a nivel académico, representan una barrera que impide el acceso a la educación de aquellos mexicanos que deseen estudiar en los Estados Unidos. Por otro lado, los migrantes que retornan a México y tengan contemplado continuar sus estudios después de haberlos iniciado en Estados Unidos, enfrentarán rigideces debido a la estructura estatal y jerárquica de las escuelas mexicanas.

Los diversos investigadores reunidos plantearon un serio cuestionamiento a la habilidad de las autoridades estatales y federales en México para diseñar sistemas administrativos en las escuelas y su personal académico para recibir alumnos transnacionales y facilitar su integración social y académica en las mismas. Se identificó que en muchos casos, los maestros desconocen que hay alumnos transnacionales en sus aulas, éstos son invisibles y por su acento distinto al hablar, pueden ser sujetos de acoso escolar (“bullying”). Se sugiere que para llevar a cabo la integración de los niños migrantes en las escuelas de ambos lados de la frontera se requiere un intercambio binacional de información por parte de las autoridades, y un mejor entendimiento por parte de los docentes de “ambos lados” de las experiencias escolares de la población vulnerable. Por ejemplo, aquellos mexicanos que retornan y desean continuar sus estudios en México, enfrentan problemas de inscripción, seguimiento académico, inserción social y aceptación académica, debido a los conocimientos del idioma inglés en detrimento del español, e identifican una fuerte contradicción entre la cultura estadounidense asimilada y la cultura mexicana.

En lo relativo a los derechos humanos (Moreno, 2010 y 2011; Pastrana, 2010 y 2011; Moreno, Barajas y Figueroa, 2010 y 2011; Cabrera, 2010 y 2011), está la vulnerabilidad jurídica de los migrantes en tránsito para cruzar la frontera

hacia el norte. En su recorrido por el territorio mexicano se violan sus garantías individuales, ya que contratan a “coyotes” para que los trasladen a su lugar de destino, pero si son detenidos en México, sea por migración mexicana o por grupos delictivos, son tratados como delincuentes o son extorsionados. Cuando cruzan la frontera pueden ser abandonados por los “polleros” encargados de llevarlos a alguna ciudad de Estados Unidos, si son detenidos por la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos (“Border Patrol”) son criminalizados por su presencia física.

### 3. Consideraciones finales

El desarrollo urbano y el medio ambiente transfronterizo ha evolucionado a partir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994 con algunas preocupaciones por la conservación de recursos naturales, el equilibrio ecológico y la salud de la población de ambos lados, debido a la alta concentración de población y las externalidades ambientales producidas por la industria maquiladora que genera sustancias nocivas para el ambiente.

A la distancia observamos, en efecto, una concentración poblacional en los diez estados fronterizos, seis de México y cuatro de los Estados Unidos, la población pasó de 65.12 millones de habitantes en 1990 a 90.09 millones en el año 2010. Sólo en los estados mexicanos la población creció de 13.19 a 19.24 millones de personas<sup>2</sup> y los rezagos en equipamiento, infraestructura y vivienda en el lado mexicano se incrementaron sustancialmente en este periodo.

La respuesta de las autoridades de ambos lados ha sido a través de instituciones binacionales como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) y de otras instituciones gubernamentales y sociales que de alguna manera han mitigado el impacto a lo largo de la frontera<sup>3</sup>. Con todo ello, lo problemas urbanos y ambien-

2 Ver censos de población: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática México, censos 1990 y 2010 y Oficina del Censo de los Estados Unidos, ambos disponibles en internet.

3 Para el año 10 estados federados, 83 millones de habitantes Desde 1995 al 31 de julio de 2011 se habían certificado 185 proyectos de infraestructura ambiental de los cuales 85 se ubican en

tales persisten ya que no se ha podido avanzar en temas de planeación conjunta, pues los marcos legales e institucionales son diferentes y las posibilidades de éxito en algunos rubros está a expensas de habilidades de negociación de autoridades y grupos sociales.

En lo relativo a la vulnerabilidad social del migrante, las dificultades han ido en ascenso. Entre mediados de 2009 y noviembre de 2011, periodo en el que organizamos y realizamos el coloquio y el foro, los temas de migración, educación y derechos humanos en la región transfronteriza Sonora–Arizona estuvieron en el primer plano de la prensa. Durante ese tiempo la buena voluntad de los investigadores y practicantes comprometidos con la construcción del diálogo social a través de su participación en los dos encuentros binacionales nunca faltó, sin embargo, sus esfuerzos para encontrar soluciones a problemas compartidos fueron un fuerte contraste con las palabras y acciones de algunos políticos.

Para entender mejor el valor de los dos eventos binacionales, es importante ubicarlos en su contexto sociopolítico, cabe mencionar que estos sucesos políticos amenazaron la realización del coloquio en el año 2010 ya que el ambiente político y la tensión entre ambos estados fronterizos era muy alta lo que derivó en medidas contrarias al clima de colaboración y entendimiento que, aunque con las asimetrías referidas en este trabajo y otras publicaciones, se había mantenido por más de 50 años gracias a los trabajos permanentes de la Comisión Sonora-Arizona.

La aprobación de la Ley SB 1070 ha conducido una discusión álgida y ha cimbrado el pacto federal en los Estados Unidos, ya que ahora se discute en la corte federal si los estados pueden encargarse también de asuntos migratorios. Esta ley también pone a prueba la capacidad de diálogo entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de tal suerte que ahora podríamos estar enfrentando un cambio radical en el diálogo en todos los ámbitos de la vida fronteriza.

---

comunidades y ciudades fronterizas de Estados Unidos con un costo de \$1.337.79 millones de dólares (Mdd) y 100 proyectos ubicados en México, costo \$2,808.81 Mdd haciendo un total global de \$4.146 Mdd. Por ejemplo el saneamiento de las aguas residuales a través de la construcción de plantas de tratamiento pasó de una cobertura de 3% en el año de 1995 a 86% en el año de 2009 (Córdova, 2011).

Entre los problemas que debemos poner atención a través del diálogo social se encuentran los de mejorar la infraestructura productiva y el equipamiento urbano en los dos estados fronterizos para mejorar la calidad de vida y albergar nuevos retos que son inherentes a los nuevos planteamientos políticos de cada país como el acceso a la educación de miles de estudiantes que regresan a México y que han tenido una educación inicial norteamericana, estudiantes que están en universidades del vecino país del norte y no cuentan con documentos, la movilidad cotidiana de niños y jóvenes que viven en México pero que estudian cruzando la línea divisoria.

Ante este panorama, es importante continuar con el diálogo con esquemas plurales y altamente participativos de las comunidades de ambos lados, ya que independientemente del avance en la mitigación de impactos urbanos, ambientales y sociales, derivados de la migración internacional, debemos confiar en el entendimiento ante los nuevos retos con nuevas actitudes que sienten sus bases el diálogo pone el desarrollo humano, como centro de las negociaciones y de la cooperación binacional.

Este fenómeno recién ha ocasionado una respuesta por parte de las autoridades federales y estatales en México y es objeto de estudio de muchos investigadores en la región. La equidad educativa para los jóvenes en la región transfronteriza Sonora-Arizona es uno de los ejes principales del diálogo social, y ha reunido los esfuerzos de investigadores y practicantes en ambos lados de la frontera comprometidos con su alcance.

Por último, debemos señalar que el diálogo social generado a partir del coloquio y el foro contribuyeron a elaborar una agenda pública que se gestionó y se presentó a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

## Bibliografía

- AUSTIN D. y A. ERICSON (2008). “Proyecto de demostración sobre la capacidad de acumulación del Biodiesel en Ambos Nogales”, en *Buró de Investigación Aplicada en Antropología de la Universidad de Arizona, Centro de Educación de la Salud del Área Sureste de Arizona e Instituto Tecnológico de Nogales*, Departamento de Bomberos de Río Rico, Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y Agencia Ambiental de Estados Unidos.
- BEARD, R. A. (2012). “Arizona set to defend SB 1070 in pivotal Supreme Court case”, en *Arizona Republic*, 21 April 2012. <http://www.azcentral.com/news/articles/2012/04/06/20120406sb1070-defense-supreme-court.html> (16 de mayo del 2012)
- BENÍTEZ, R. y RODRÍGUEZ, C. (2006). “Seguridad y fronteras en Norteamérica, del TLCAN a la ASPAN”, en *Frontera Norte*, Vol 18, N° 035: 7-28.
- BEYLISS, M. (2010). “Cancelan reunión de la Comisión Sonora Arizona”, en *El Universal*. (27 de abril del 2010). <http://www.eluniversal.com.mx/notas/675888.html> (16 de mayo del 2012)
- BUSTAMANTE, J. (2000). *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos*, México: UACJ-NMSU, IBWC y SDSU.
- BUSTAMANTE, J. (1989). “Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico”, en *Frontera Norte*, vol. I, N° 1: 1-18.
- CÓRDOVA, G. (2011). “Medio ambiente en la frontera norte de México: Agua y gestión transfronteriza”, en *Senado de la República, LXI Legislatura Comisión Asuntos Fronterizos, Zona Norte*, Mesa de trabajo con académicos, México, D.F. 7 de septiembre de 2011.
- GNEB, (2010). “Plan de Acción para la Frontera México-Estados Unidos” *Decimotercer Informe de la Junta Ambiental del Buen Vecino* enviado al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos, Junta Ambiental del Buen Vecino.
- GRIEGO-JONES, T. (2010). “Migrantes mexicanos en las aulas del otro lado”, en *Coloquio sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora Arizona*, Nogales, Sonora, El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de Sonora/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/ Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/Comisión Sonora Arizona. [Memorias en disco compacto].Nogales, Sonora, México,

RINCONES, R. (2004). “La frontera México-Estados Unidos: elementos básicos para su comprensión”, en *Araucaria*, Vol. 5, Nº 11.

VALDEZ-GARDEA, G.C. (2010). “Niños y jóvenes migrantes: Experiencias educativas en ambos lados de la frontera”, en Comité de Organización Institucional, *Coloquio sobre desarrollo humano transfronterizo en la región Sonora Arizona*, Nogales, Sonora, El Colegio de la Frontera Norte/El Colegio de Sonora/Universidad de Arizona/Universidad de Sonora/ Universidad Estatal de Arizona/Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora/ Comisión Sonora Arizona. [Memorias en disco compacto].Nogales, Sonora, México.



LAS REDES DE COLABORACIÓN Y LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA:  
LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS

*María del Rosio Barajas Escamilla*

Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Sociales  
El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, Baja California, México)

**Índice:** Introducción; 2. El Contexto de la cooperación transfronteriza y las Conferencias de Gobernadores Fronterizos (CGF); 3. La cooperación y la gobernanza en una región transfronteriza; 4. El papel de las Conferencias de Gobernadores en el desarrollo de la región fronteriza México-Estados Unidos; 4.1. Las conferencias de gobernadores fronterizos de 1980 a 1990; 4.2. Segundo periodo de Conferencias de Gobernadores 1991 a 1995; 4.3. Tercer periodo de la Conferencia de Gobernadores 1996-2001; 4.4. Cuarto periodo de la conferencia de gobernadores 2002 a 2009; 5. Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen:** El artículo tiene como propósito analizar que papel ha jugado en el fortalecimiento del proceso de cooperación transfronteriza, la red de colaboración que se ha establecido a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos y de los esquemas de colaboración como la COCEF y el BANDAN, destacando los aspectos que caracterizan la gobernanza de estos esquemas de colaboración en la región transfronteriza entre México y los Estados Unidos.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza; Gobernanza; Conferencia de Gobernadores.

## Introducción

► El análisis de diversas experiencias de colaboración y gobernanza en el mundo representa una temática relevante, dada la existencia de un conjunto de relaciones interinstitucionales que requieren primero de la identificación de los principales actores de dicha interacción, y segundo de la identificación de los mecanismos que permitirán que la gobernanza alrededor de estas temáticas tenga lugar.

Dada la fuerte interacción que en los últimos años ha existido entre actores de diversos niveles de gobierno en la región transfronteriza de México y Estados Unidos, ha sido creciente el desarrollo del entramado institucional que favorece el propio desarrollo económico, social y político de la región. Dicha interacción surge originalmente en forma informal y evoluciona hacia un esquema de mayor formalidad.

Y es a partir de la década de los años ochenta, cuando dan inicio las primeras reuniones de los gobernadores fronterizos entre México y Estados Unidos (GF). Con ello inicia un nuevo capítulo en las relaciones de cooperación intergubernamental en la región transfronteriza, y dicha colaboración se ve estimulada por el proceso de integración regional de América del Norte, que concluye en 1994 con la firma el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) y sus acuerdos paralelos, que dan vida a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y al Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN).

El artículo tiene como propósito analizar que papel ha jugado en el fortalecimiento del proceso de cooperación transfronteriza, la red de colaboración que se ha establecido a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos<sup>1</sup> y de los esquemas de colaboración como la COCEF y el BANDAN, destacando los aspectos que caracterizan la gobernanza de estos esquemas de colaboración en la región transfronteriza entre México y los Estados Unidos<sup>2</sup>.

---

1 El esquema de Conferencia de Gobernadores Fronterizos surge en 1980 y se ha mantenido con algunas excepciones en conferencias anuales hasta el momento actual. La conferencia se lleva un año en una ciudad fronteriza de México y otra en una ciudad fronteriza de los Estados Unidos.

2 Para el análisis de la cooperación transfronteriza, se analiza principalmente la evolución que han sufrido los grupos de trabajo emanados de las CGF y los acuerdos a los que se han llegado y se han

El trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero, contextualiza el proceso de cooperación transfronteriza en la región de estudio. En un segundo apartado se discuten los conceptos de región transfronteriza, redes de colaboración y gobernanza. En un tercer apartado, se analiza el papel que ha jugado la Conferencia de Gobernadores Fronterizos en la cooperación transfronteriza, sus agendas, así como los mecanismos de gobernanza que se han desarrollado. Se concluye con una serie de reflexiones sobre el avance de la cooperación y la gobernanza transfronteriza.

## **2. El Contexto de la cooperación transfronteriza y las Conferencias de Gobernadores Fronterizos (CGF)**

Por las características geográficas de México, este país ha mantenido una fuerte relación comercial con los Estados Unidos, lo cual lo ha hecho altamente dependiente de su vecino<sup>3</sup>. El proceso de integración regional en el que participa México, no podría entenderse sino se considera su localización geográfica y su participación en un amplio proceso de globalización. Los 10 estados fronterizos<sup>4</sup> que conforman la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, concentran una población de alrededor de 90 millones de personas; dichos estados cuentan con 39 Municipios fronterizos, 25 condados y 25 puertos de entrada, lo cual constituye no solo importantes puntos de cruce, sino también espacios de interacción y desarrollo de relaciones de distinta índole.

En la región transfronteriza entre México y Estados Unidos tiene lugar un conjunto de procesos vinculados al desarrollo económico, social y político, y a pesar de la fuerte asimetría existente entre el norte de México y el sur de los Estados Unidos, este espacio geográfico constituye una región transfronteriza, que se caracteriza por el desarrollo de intensos flujos de personas, vehículos y

---

implementado, y se utiliza a Barajas, Almaraz, Reyes y Pérez (2011) como fuente de consulta de varias de las CGF.

3 México destina hacia los Estados Unidos tres terceras partes de sus exportaciones, y de este mismo país provienen casi el 80% de sus importaciones.

4 Baja California, Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León en el norte de México, y California, Arizona, Texas y Nuevo México en el sur de los Estados Unidos.

mercancías; la relocalización de algunas partes de procesos productivos de grandes y medianas empresas transnacionales y sus filiales<sup>5</sup> y sus efectos ambientales; también se despliegan en esta región intensos flujos de turistas y visitantes fronterizos por motivos culturales o de parentesco, y es también este espacio geográfico cruce frecuente de migración indocumentada y de contrabando, principalmente de armas y drogas.

El avance sobre una visión compartida de la región transfronteriza, que incluya un balance de los intereses de ambos espacios fronterizos, constituye un anhelo que resulta difícil de concretar, ya que no se advierte que los mecanismos de negociación y cooperación entre los actores involucrados sean suficientemente sólidos para gestionar las múltiples relaciones e interacciones que se suscitan en este espacio de frontera internacional. De acuerdo a los propios actores, las primeras conferencias de GF tuvieron la virtud de poner sobre la mesa de las discusiones, los problemas derivados de las relaciones compartidas en el ámbito económico, social, del medio ambiente y de los recursos naturales, entre otros. En esencia, los acuerdos a que se arribaba poco se implementaban, y muchos de ellos quedaban solo a un nivel declarativo. Sin embargo, en la medida en que los problemas derivados de la interacción fronteriza fueron creciendo, también las temáticas y los acuerdos que emanaron de dichas conferencias fueron complejizándose, hasta llegar a la creación de grupos de trabajo, encargados de dar seguimiento a los acuerdos tomados previamente, y de preparar el contenido de las declaraciones siguientes, que contenían una evaluación de los logros alcanzados, y de las acciones realizadas en pro de los distintos temas abordados en las CGF.

En particular, para la región fronteriza del norte de México, la firma del TLCAN en 1994 significó una profundización del proceso de liberalización económica que había iniciado México desde 1985. Esta profundización en la integración regional, significó también el desarrollo de un entramado institucional transfronterizo, y de mayor coordinación de las acciones transfronterizas, en particular a nivel interinstitucional. De tal forma, que una nueva gobernanza se empezó a gestar, sobre la base de una histórica relación entre los gobiernos fronterizos, que

---

5 Incorporándose de esta forma a redes globales de producción (RGP).

ya de tiempo atrás venían navegando en una relación de interdependencia, y cuyo marco de acción institucional oscilaba entre lo bilateral y transfronterizo, abordando con los mecanismos que les brindaba dichas escalas de intervención, procesos de conflicto-cooperación que se desarrollaban en el ámbito de los recursos naturales compartidos<sup>6</sup>, desarrollo económico y desarrollo social, por mencionar solo algunos temas.

Por lo anterior, surge la pregunta de ¿cuál ha sido la participación de la CGF en el proceso de integración regional, y cooperación para el desarrollo en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, y en que medida esta red de colaboración interinstitucional ha logrado articular algunos rasgos de gobernanza que permitan gestionar las relaciones de interdependencia en la región de estudio?.

### **3. La cooperación y la gobernanza en una región transfronteriza**

Con objeto de entender el papel de las redes de colaboración y la gobernanza en una Región Transfronteriza (RT), resulta conveniente recuperar la definición que ofrece Perkmann y Sum (2002), quienes conciben a la RT como una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-Nación; a lo que Jessop (2004) agrega, que la RT se desarrolla a partir de un intercambio basado en proximidades y complementariedades geográficas, económicas, políticas y de seguridad. Por lo que atendiendo a estas definiciones, vamos a considerar a los estados fronterizos limítrofes de México y Estados Unidos, como una región transfronteriza.

En este sentido, Jessop (2004) plantea que el surgimiento de una RT va a requerir de una reestructuración de los Estados-Nación participantes, toda vez que se asiste a un proceso de desnacionalización del Estado territorial, a través de la creación de una gobernanza multinivel y de un seguimiento de políticas de corte internacional; dichas regiones se caracterizan por una creciente importancia de las asociaciones publico-privado como parte del entramado institucional y de

---

<sup>6</sup> De manera particular, el tema de medio ambiente cobro gran relevancia y nuevos esquemas institucionales fueron creados para atender dicha problemática (CCA, COCEF y NADBANK).

conformación de amplias redes de colaboración que van a generar vínculos funcionales y responsabilidades conjuntas.

De acuerdo a Barajas (2010), el desarrollo de la región transfronteriza se basa en relaciones de dependencia, asimetría e interdependencia<sup>7</sup>, pero también de cooperación, producto de la necesidad de aprovechar la vecindad y de tomar ventaja de economías de escala, de externalidades estáticas y dinámicas, entre otras. Keohane y Nye (1989), sostienen que la interdependencia estimula la cooperación entre países, pero no necesariamente elimina la competencia entre los mismos, como el proceso de cooperación creciente no necesariamente reemplaza al conflicto, pero si establece puentes para mantener relaciones entre diversos actores que participan en dicho proceso. Lo anterior es relevante, en la medida que se reconoce que las relaciones de interdependencia son dinámicas y no solo producen cooperación, sino también pueden ser fuente conflicto, como históricamente ha venido sucediendo en la región de estudio.

En apoyo a lo anterior, Medina (2008) señala que la dimensión espacial que caracteriza a las fronteras internacionales produce una noción de espacio fronterizo o de territorio exclusivo, y territorio de transición; pero a la vez incentiva procesos como localización productiva, creación de infraestructura productiva, creación de espacios intermedios, se producen densidades y flujos comerciales y de personas, agregándose otros procesos vinculados al compartimiento de recursos materiales y culturales, al igual que las riquezas del subsuelo. Sin duda, todo espacio contiguo puede crear parte de estas dinámicas, pero como argumenta Medina, al producirse dichos procesos en espacios fronterizos, cambia la forma en que los mismos se desarrollan y expresan.

Así mismo, el proceso de globalización ha traído como consecuencia la necesidad de generar nuevos acuerdos institucionales, y nuevas formas de organización entre diversos y complejos actores (locales y regionales -transnacionales). Y una nueva forma de organización y alianza entre países se esta dando a través

---

7 Keohane y Nye (1989), definen la interdependencia como una situación de “mutua dependencia, y la dependencia alude a un estado de afectación de fuerzas externas”.

de la integración regional<sup>8</sup>, procesos que implican nuevos arreglos institucionales para garantizar la cooperación y la gobernanza. De acuerdo a Vázquez Calleja (2001), la globalización y la integración regional han venido a transformar el rol de las instituciones de planeación, los planeadores y de las comunidades en las zonas fronterizas.

Autores como Agranoff (2006) han empezado a hablar de la red como una nueva forma de colaboración pública, y refiere que estamos en la era de la red, en donde los actores de la Administración Pública empiezan a participar en redes de colaboración vertical y horizontal, cuyas características son las siguientes: son redes de tipo interorganizacional, que establece vínculos por medio de relaciones sociales, que las mismas son recurrentes, pero también mantiene relaciones fuera de la organización. En un estudio reciente en que se analiza la forma de operación de 14 distintas redes de carácter principalmente intergubernamental, el autor rescata las siguientes lecciones: el trabajo en red va a crear nuevas oportunidades de búsqueda de soluciones conjuntas y de creación de nuevo conocimiento; la colaboración en red es importante, pero no substituye las habilidades propias de cada uno de los miembros; hay que dedicar mucho esfuerzo a la construcción y funcionamiento de una red; la red no es jerárquica, pero si requiere de un tipo de organización con reglas y rutinas, y los equipos de trabajo llevan un peso importante del éxito de la red. Finalmente, Agranoff concluye que las acciones deben ser discutidas y tomadas mediante consenso, y que las decisiones de colaboración son producto de un determinado proceso de mutuo aprendizaje y ajuste. Debido a estas características, es que se propone analizar la CGF como una red de colaboración no jerárquica, pero si estructurada, que tiene reglas y rutinas, y en donde el consenso es la principal forma de toma de decisiones.

Para De Gales (1998), el proceso de gobernanza se articula a través de una red de políticas que adquieren forma de áreas semiinstitucionales que crean sus propias estructuras de coordinación y de resolución de problemas. Un importante

---

8 Acuerdos regionales como la Unión Europea que incluye a más de 14 países, la Cuenca del Pacífico, que incluye a los más importantes países asiáticos, los países del Magreb en África, MERCOSUR en Sud América y el TLCAN en América del Norte, constituyen nuevas configuraciones desde donde se organizan los países, atendiendo dos aspectos: su cercanía geográfica y en algunos casos su nivel de desarrollo.

mecanismo de gobernanza es el proceso de cabildeo para influir en las decisiones de organismos supranacionales o de gobiernos centrales que afectan a actores locales (gobiernos locales, actores del sector privado o social).

De acuerdo a Aguilar (2009), la gobernanza constituye un proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente; y también representa una actividad de orientación y efectucción. La gobernanza incluye dos planos de decisión: la interlocución y los acuerdos a que se arriba a nivel gobierno, y el ajuste entre gobierno y actores económicos y sociales. La gobernanza entonces va a constituir un proceso de dirección con múltiples actores y de acción colectiva que requiere una instancia/agencia de gobierno para facilitar la cooperación y para lograr su eficiencia. De tal forma, que las capacidades institucionales va implicar el involucramiento con instituciones donde se asientan los poderes públicos<sup>9</sup>, y las capacidades técnicas refieren al conocimiento científico y tecnológico por parte de los actores<sup>10</sup> y su capacidad de formular políticas públicas y de incorporar actores de la administración pública.

Finalmente, resulta pertinente reflexionar sobre lo que sostiene Vázquez Calleja (2001), para quien la gobernanza transfronteriza se caracteriza por contar con un comportamiento burocrático de los actores de gobierno que participan en instancias de tipo binacional, ya que se produce un conflicto por espacios de poder, lo que impide consolidar procesos de cooperación. Para la autora, un gran problema de la planeación bilateral entre México y los Estados Unidos de América es que se da en un contexto de asimetría y desarrollo diferenciado, con pocos instrumentos por parte de los actores locales (principalmente ciudadanos, empresarios, ONG's) para establecer mecanismos formales de cooperación en el ámbito transfronterizo, y se podría agregar de dificultad para articularse a una red de colaboración de tipo interinstitucional, que abre pocos espacios a otros actores para conformar una verdadera gobernanza transfronteriza.

---

9 Estas instituciones son públicas e internacionales. Sistema de justicia y de orden público e instituciones que reconozcan los mercados y la sociedad civil.

10 Y en donde se espera se involucre la hacienda pública y el banco central.

#### 4. El papel de las Conferencias de Gobernadores en el desarrollo de la región fronteriza México-Estados Unidos

Antes que el desarrollo industrial tuviera lugar en la región de estudio, los problemas vinculados a los límites del territorio, de los recursos naturales compartidos y del comercio transfronterizo eran gestionados en su gran mayoría de manera casuística, poco sistematizada y de manera informal. De tal forma, que la CGF surge como una necesidad de contar con mecanismos formales para dar seguimiento a los problemas compartidos, y para utilizar la cooperación como una forma de resolver conflictos. El tema de la gobernanza empieza a emerger cuando aparecen los primeros grupos de trabajo, conformados por representantes de los gobiernos fronterizos de México y Estados Unidos, los mismos que dan continuidad a los acuerdos que se gestan entre los representantes de distintos gobiernos y de otros actores.

Ante la imposibilidad de analizar a detalle las agendas de cada una de las CGF<sup>11</sup>, el mismo se estructura en cuatro grandes periodos: el primero de 1980 a 1990, caracterizado por ser reuniones de acercamiento y con un marcado tinte social; el segundo grupo de reuniones va de 1990 a 1994, donde dichas conferencias se caracterizan por un fuerte *lobby* con el gobierno federal, y con los actores locales (empresarios, población en general) para promover la firma del TLCAN; el tercer periodo de 1995 a 2000, cuando se conforman organismos como la COCEF y el NADBANK, como parte de los acuerdos paralelos del TLCAN; y el cuarto y ultimo periodo, de 2001 a 2009, en que predomina el interés por promover la integración regional, por mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional y se avanza en la formulación de un plan estratégico de desarrollo de corte transfronterizo que busca ordenar y apuntalar las dimensiones de intervención de esta red de colaboración de tipo inter-gubernamental y transfronteriza.

---

11 De las cuales 13 se han llevado a cabo en territorio norteamericano y 12 en territorio mexicano.

#### 4.1. Las conferencias de gobernadores fronterizos de 1980 a 1990

La primera conferencia de CGF se llevo a cabo en 1980 y su sede fue en Ciudad Juárez, Chihuahua, y en ella se sientan las bases de lo que será la amplia red de colaboración en temas comunes y específicos, fuente de intercambio de información y estrechamiento de lazos culturales en el ámbito transfronterizo; en la segunda reunión de CGF, mismo que se lleva a cabo en El Paso, Texas, se aborda el tema de los mecanismos que en ámbito transfronterizo se podían construir para elevar la calidad de vida de la población de los 10 estados fronterizos. Esta discusión llegó hasta la CGF de 1989, en que se insiste en la necesidad de promover un mayor desarrollo económico con base en el desarrollo industrial compartido, a través del crecimiento de la IME con actividades productivas y de logística dentro de la misma región transfronteriza.

Cabe resaltar que en 1980 y de manera paralela, surge la Comisión Bilateral México-Estados Unidos, que es el esquema que acuerdan los gobiernos de ambos países para dirimir problemas y generar procesos de cooperación a nivel bilateral. La CGF sigue con especial cuidado esta instancia y busca crear con la comisión binacional una relación en dos vías: la primera, que consiste en buscar implementar aquellos acuerdos que benefician al ámbito transfronterizo y la segunda, por medio de empujar la discusión en dicha comisión bilateral de temas que conciernen y preocupan al ámbito de la frontera. De tal forma que desde la instancia de la CGF se buscaba articular la agenda de los comités binacionales con los temas abordados por la propia conferencia, creando una estructura-espejo en temas como turismo, agricultura, medio ambiente, intercambio cultural, industria maquiladora, comercio y energía, principalmente.

En la CGF de 1989, se insistía en la necesidad de continuar el desarrollo industrial de la región a través de la inversión extranjera (principalmente norteamericana), y mejorar las condiciones de competitividad de la región para tener una mayor participación en los esquemas de redes globales de producción como lo venían haciendo los emergentes países asiáticos (Barajas, 2000). Por lo que para los gobernadores fronterizos, quedaba claro que un mayor impulso al desarrollo económico dependía en gran medida, de su capacidad para generar acuerdos y

proponer soluciones a distintos niveles de decisión, que bien podía ser el ámbito federal, bilateral<sup>12</sup> y transfronterizo. Por lo cual la red de colaboración de la CGF constituía un mecanismo de singular importancia.

En 1990, la CGF tuvo lugar en Texas nuevamente; y el tema central fue la discusión sobre las estrategias que permitirían ya no solo seguir impulsando el desarrollo industrial, sino el de impulsar de manera mas clara al conjunto de la economía transfronteriza. Para ello, se propusieron varias medidas, entre las que destacaron utilizar el marco de las conferencias de gobernadores anuales para el eficiente intercambio de información en los temas de turismo, comercio, agricultura y desarrollo industrial. Como principal mecanismo se propuso que los planes de desarrollo en cada estado fronterizo (de México y Estados Unidos), contemplase la importancia real de la coordinación fronteriza (cabe señalar que actualmente este sigue siendo un propósito largamente anhelado y poco conseguido). En esta reunión también se acordó promover la participación del sector académico para orientar las vocaciones regionales e invitar al sector privado a participar en el financiamiento de proyectos del sector público orientado a estimular el desarrollo de una economía regional fuerte. Este es un periodo incipiente de la red de colaboración intergubernamental y transfronteriza, con pocos mecanismos de cohesión y trabajo conjunto, y altamente dependiente de lo que ocurriese en el ámbito de la Comisión Bilateral México-Estados Unidos.

#### **4.2. Segundo periodo de Conferencias de Gobernadores 1991 a 1995**

Para la CGF, el proceso de negociación del acuerdo comercial entre los países integrantes del TLCAN, constituyó un evento altamente esperanzador de lograr una verdadera integración regional en el ámbito transfronterizo, tomando como referencia lo que venía sucediendo en el caso de la integración europea. En la Conferencia de 1991, llevada a cabo en Hermosillo, Sonora, hubo un claro y preciso pronunciamiento de apoyo a la firma del TLCAN, que en ese momento

---

12 Se señaló la necesidad de generar políticas públicas para estimular mayor desregulación del sector industrial. Se propuso involucrar o apoyarse en académicos de la región para encontrar soluciones a los problemas que confrontaba el desarrollo industrial, el comercio, el déficit en la dotación de infraestructura, el medio ambiente como los propios cruces fronterizos, que por su lentitud resultaban en una barrera no arancelaria para el comercio internacional.

estaba en discusión en el país, y cuyo pronunciamiento no era bien visto por los actores de otras regiones, quien veían en este proceso de integración un peligro para su propio desarrollo. Además de este pronunciamiento a favor de la integración regional, se acordó también proponer el desarrollo de proyectos de infraestructura en la frontera norte, proyectos necesarios para tomar ventaja del proceso integracionista, en la cual se percibía que los 10 estados fronterizos podrían jugar un papel relevante. Sin embargo, la capacidad de negociación de la propia conferencia de gobernadores era sumamente limitada, y su falta de mecanismos de negociación le impidió jugar un papel más protagónico en este proceso.

Otra de las formas en que la CGF busco tomar ventaja de las negociaciones paralelas al TLCAN fue el tema del medio ambiente y la salud fronteriza. En particular el tema ambiental fue uno de los temas mas controversiales en el acuerdo comercial, empujado por los grupos ambientalistas y ONG's que trabajaban en ambos lados de la frontera, mientras el tema de la salud era una de las preocupaciones de los sindicalistas, particularmente de los Estados Unidos, quienes se oponían a la firma del mencionado Tratado comercial, bajo el argumento de que las grandes corporaciones buscaban sacar el empleo de los Estados Unidos, para traerlo a países como México, donde podían pagar poco y mantener bajos estándares de condiciones de trabajo, lo cual indirectamente afectaban la salud de los trabajadores. Aun y cuando los gobernadores fronterizos no veían con simpatía estos movimientos en contra de la firma del acuerdo, entendieron que estos temas podrían redituales cierta capacidad de negociación frente a los gobiernos centrales para confrontar dichas problemáticas. De tal forma, que la CGF encontró algunos nichos donde podía aprovechar estas problemáticas para exigir mayor descentralización gubernamental para llevar a cabo proyectos de infraestructura y construcción de nuevas puertas de entrada con participación de los gobiernos de los 10 estados, así como impulsar mayores intercambios en el sector educación.

La firma del TLCAN fue una buen contexto para reactivar el programa de “Ciudades Hermanas”<sup>13</sup>, y con ello avanzar en una mayor interacción y partici-

---

13 Este término se le dio al hecho de declarar como hermanas gemelas a dos ciudades fronterizas que por la intensidad de sus interacciones es altamente dependiente una de otra, o al menos su interacción es muy intensa en algunas áreas.

pación en ámbitos de decisión formal-informal desde el ámbito gubernamental y con actores diversos. Hasta la fecha, el programa de ciudades hermanas ha sido considerado como altamente exitoso en pares de ciudades como Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nogales-Nogales, Nuevo Laredo-Laredo, Matamoros-Brownsville.

En la CGF de 1993, y una vez que ha quedado claro que el TLCAN es casi un hecho, dicha conferencia pugna por apoyar un proceso mas amplio de integración regional, en donde se promueva de manera decidida el desarrollo industrial a través de mayores flujos de inversión extranjera directa, considerando que el TLCAN era el marco adecuado desde la región fronteriza podía tomar ventaja de su posición estratégica frente a los otros dos países. En ese sentido, los acuerdos signados en dicha conferencia se orientaron a proponer una mejora sustancial en la coordinación entre actores del sector público y privado que interactúan con el sector industrial y comercial. La conferencia logra incorporar a una discusión interesante, toda vez que la red de colaboración acordó apoyar la política de libre flujo de personas y bienes entre los países integrantes del TLCAN, situación que no fue bien vista por los gobiernos centrales. También en esta conferencia se vuelve a insistir en la necesidad de permitir la participación del sector privado en la modernización de la infraestructura de carreteras en la región fronteriza, frente a las dificultades económicas de los gobiernos centrales para realizar la inversión requerida por la región para empujar su desarrollo socio-económico. En los años siguientes esta política fue implementada en diversas regiones del país, con negativos efectos para la población, visos de corrupción y falta de calidad en las obras desarrollada, lo que llevo a la CGF a dejar de insistir en esta política.

La conferencia de GF de 1993 reconoció que el tema laboral se había constituido en un tema relevante en el contexto de las negociaciones del TLCAN, por lo que se generó un punto de acuerdo para impulsar programas de vivienda para la población trabajadora, en particular del sector industrial. Este tipo de acuerdos fue prácticamente abandonado, ya que no se contaba ni con los recursos ni las facultades para implementarlo.

Otro tema recurrente en la agenda de los GF en esta conferencia fue el medio ambiente, parte importante en el contexto del TLCAN. La red de colaboración a través de los gobernadores fronterizos ratifican el Tratado de la Paz firmado en 1983, y propuso identificar ecosistemas en riesgo dentro de la región transfronteriza y el impulso del ecoturismo para fortalecer los ecosistemas. Para lograr lo anterior, los gobernadores fronterizos requerían alcanzar niveles superiores de coordinación transfronteriza, que permitiera llevar a cabo muchas de las acciones que en este espacio se acordaban, pero que en la práctica tenían dificultades de implementar. Un acuerdo importante de esta conferencia de GF de 1993 fue el de la elaboración de un diagnóstico sobre la competitividad de la frontera norte, y que se va a concretar hasta 2008. También se propuso la elaboración conjunta de un Plan Maestro de Infraestructura para la frontera, así como de un Plan integral del Medio Ambiente. De las tres actividades propuestas, solo la última logro concretarse, aunque sus resultados fueron poco visibles.

En 1994, se acuerda continuar con el impulso del crecimiento industrial, y está en ciernes la constitución de la COCEF y el BANDAN. En este año la conferencia le da especial atención a los problemas del medio ambiente y la salud pública, proponiendo la creación de una agencia binacional de salud, y el avance en los procedimientos adecuados para el confinamiento de residuos peligrosos. Se acuerda buscar financiamiento para un Plan de Contingencia Ambiental para ambos lados de la frontera, y realizar una cruzada de educación para proteger el medio ambiente.

Otro tema relevante en la CGF de 1994 es la necesidad de avanzar en la capacitación de la mano de obra, ya que una vez que ha sido aprobado el TLCAN, se esperaba que la inversión extranjera directa seguiría fluyendo hacia las zonas fronterizas, y en ese sentido se requería avanzar en el desarrollo de las capacidades locales, a través de la capacitación. Cabe señalar que de la revisión de las minutas de esta reunión se desprende el desmedido entusiasmo y expectativa sobre las bondades de este acuerdo comercial, al cual se le atribuían todas las ventajas y parecía la panacea para resolver los problemas de competitividad de la región fronteriza.

En el ámbito de la justicia, se acordó implementar reuniones anuales de Procuradores de Justicia de los 10 estados fronterizos, con objeto de arribar a acuerdos de colaboración para la seguridad fronteriza. Esta meta ha avanzado, debido a los niveles de decisión a los que tienen acceso los gobiernos fronterizos en su propio terreno.

### **4.3. Tercer periodo de la Conferencia de Gobernadores 1996-2001**

Entre 1996 y 1998, en la agenda de los gobernadores siguió predominando la confianza en las bondades del TLCAN. En la conferencia de 1997 se hablaba de concretar estrategias en diferentes áreas de oportunidad que ofrecía el Tratado, pero se concretaba muy poco. Es hasta la CGF de 1998 cuando se insiste en la necesidad de avanzar en la constitución de una región unificada, como condición necesaria para potenciar su desarrollo. Sin embargo, después de la conferencia no hubo mayor seguimiento a dicha propuesta, mostrando con ello la debilidad de la red de gobernadores y la fragilidad de la gobernanza transfronteriza, que no atinaba a mediar entre las escalas de intervención de un solo país, ni con su contraparte.

Como parte de los acuerdos de la CGF en 1996, se planteó la urgencia de facilitar el tránsito de personas en ambos lados, esto como una medida para estimular los flujos de bienes y de personas a través de los puertos fronterizos, incluso se hablaba de hacer efectivo el carácter de libre flujo de bienes y servicios en los países del TLCAN. Sin embargo, en la CGF de 1999, aparecen los primeros signos de la política de seguridad en ciernes, diseñada por los Estados Unidos para proteger sus fronteras. Dicha política va a afectar el crecimiento de los flujos comerciales a lo largo de la frontera y va a tener un efecto negativo en los cruces, haciendo mas lento dicho cruce.

Cabe señalar que después de la firma del TLCAN, la CGF otorgaban especial relevancia a organismos como la COCEF y BANDAN, ya que consideraban que los mismos podrían constituir los medios para resolver muchos de los problemas de la región transfronteriza, que había experimentado un desordenado crecimiento de las ciudades fronterizas del lado mexicano y por consiguiente

enfrentaba un fuerte rezago en infraestructura urbana (falta de servicios básicos como agua, luz, drenaje, y alumbrado público), producto del fuerte crecimiento industrial que se experimentó en la década de los años de 1980 y 1990, y que rebasaban el 10% anual (González-Arechiga y Barajas, 1989). Así mismo, la región transfronteriza experimentaba problemas en el medio ambiente, derivado de un inadecuado manejo de aguas residuales y sustancias tóxicas en la industria de exportación. En ese sentido, se acordó que los gobernadores fronterizos de cada país harían un *lobby* con los gobiernos federales de sus países para que se otorgara mayores recursos tanto a COCEF como a BANDAN para exigir apoyo técnico y financiero para dar solución a los problemas ya planteados. Sin embargo, a la vez que se llamaba al fortalecimiento de los organismos emanados del TLCAN, en particular, también se pugnaba por un mayor apoyo del gobierno central de México para resolver la problemática ya planteada. Desafortunadamente la conferencia no tenía el peso suficiente para producir un apoyo a su propuesta, pero sí tenía la capacidad de poner sobre la mesa de la discusión el tema de los desequilibrios regionales y los impactos que a nivel transfronterizo se podían confrontar.

Cabe señalar que en la CGF de 1997, los gobernadores fronterizos de Estados Unidos abordaron el tema del incremento de la seguridad en los puertos de entrada, por medio del uso de mayor tecnología. En tanto, los gobernadores fronterizos de México insistían en la necesidad de ampliar los servicios de cruce legal de personas. Este tipo de temas, nuevamente requiere capacidades de negociación con diversos actores del entorno, pero principalmente dentro de la red, cuestión que no se concretaba.

En el caso de protección al medio ambiente y el confinamiento de residuos peligrosos, se pugnaba por el uso de la tecnología de punta, y se impulsó desde la CGF el programa “Frontera limpia”, que era un programa impulsado por esta red de colaboración. Siguiendo con el tema del medio ambiente y la salud, en 1999 la CGF decide apoyar el programa *Frontera XXI*, mismo que emerge en el marco de las relaciones bilaterales, pero atendiendo la importancia del tema en el ámbito transfronterizo. El tema de la salud sigue presente y se reconoce que la fuerte movilidad poblacional en la región requiere de acciones colectivas. Se acuerda apoyar el programa contra la tuberculosis y de agua para beber, y en el terreno comercial,

se acuerda avanzar en la homologación de los sistemas de monitoreo de controles sanitarios en el sector agropecuario. Cabe señalar que estos temas son puestos en la mesa de los gobernadores fronterizos por las autoridades del lado norteamericano, ya que ellos exigen homologar protocolos fitosanitarios, en pro de concretar el proceso de integración regional.

En la conferencia de GF de 1999 se insiste en la necesidad de avanzar en la homologación de políticas y procedimientos en actividades económicas que afectan ambos lados de la frontera, como el cruce de mercancías y de personas, y la ampliación de las VISA LASER otorgadas por el gobierno norteamericano a residentes fronterizos.

Barajas (2009) y Barajas y Rodríguez (2007), sostienen que para los años de 1990, los actores tanto del sector público (gobierno federal, estatal y local), como del sector privado (empresa transnacional y local) y social que actúan en la región transfronteriza, habían logrado crear un importante entramado institucional, el cual era la base de su interacción, negociación y alcance de acuerdos conjuntos, lo que los ponía en condiciones de diseñar una estrategia de desarrollo de la región en su conjunto, sin embargo la misma estructura de la red de colaboración de gobernadores fronterizos no posibilitaba la emergencia de liderazgos para impulsar este tipo de acuerdos, además del nivel de asimetría presente en este esquema de cooperación.

En la conferencia de GF de 2001, todavía el tema de la seguridad no es dominante, por lo que se insiste en la necesidad de crear programas conjuntos de desarrollo. Sin embargo, por primera vez esta red colaborativa utiliza su fuerza para pronunciarse por la representación de la CGF en la Comisión Binacional México-Estados Unidos, dominados hasta entonces por secretarios de estado. Se partía de la idea, de que esta medida incrementaba la capacidad de gobernanza de la CGF, y obligaba a los gobiernos centrales a priorizar la discusión de los temas de la agenda transfronteriza, tomando ventaja del poder resolutivo y facultativo de dicha comisión binacional.

Otra de las preocupaciones en la conferencia de 2001 fue el tema comercial de los productos agropecuarios y el papel de SAGARPA en México y USDA en Estados Unidos. Se insistió en la necesidad de que ambos organismos fuesen más eficientes en sus procesos de inspección y monitoreo. Y este tema llevó a otro, que es el de los cruces fronterizos, proponiéndose trabajar para reducir la espera de cruce de 15-20 minutos como máximo. Para nadie sería pensable que unos meses después, el cruce fronterizo se volvería uno de los principales problemas a discutir en la CGF, ya que posterior al 11 de septiembre de 2001, el tiempo promedio para cruzar la frontera se estableció entre 1 y 2 horas. Sin embargo, en 2001 se insistió en la conformación de grupos binacionales para analizar y planear los procedimientos en los puertos fronterizos.

En términos del medio ambiente, la CGF de 2001 insiste en recuperar el espíritu del Tratado de la Paz, realizando monitoreos del medio ambiente en los 100 kilómetros de la frontera, acuerdo que logra concretarse a medias; también existe consenso para impulsar la propuesta de un programa Ambiental Binacional, mismo que es demandado en particular por los grupos ecologistas y ambientalistas en la región, quienes no descansan hasta que esta medida se logra concretar. Lo anterior nos refiere a la importancia de los actores no gubernamentales en las redes de colaboración. Finalmente, la conferencia de 2001, acuerda crear la Comisión Fronteriza de Educación México-Estados Unidos, que va a jugar un papel muy importante para promover el intercambio y la colaboración educativa y de la ciencia y la tecnología.

#### **4.4. Cuarto periodo de la conferencia de gobernadores 2002 a 2009**

Este último periodo de análisis corresponde una etapa difícil para la región fronteriza. Mientras cinco años atrás parecía que se avanzaba hacia la integración económica y al fortalecimiento de una región binacional (aún con sus asimetrías), a partir de los ataques terroristas de 2001 en los Estados Unidos, esta perspectiva cambió drásticamente. Los gobiernos estatales fueron obligados a considerar como tema prioritario en su agenda el tema de la seguridad nacional (para Estados Unidos) y seguridad fronteriza (para México). De tal forma, que los temas del comercio, los cruces de personas y de bienes, y el turismo, la salud, el abasto

de energéticos y hasta el medio ambiente, se vieron fuertemente influidos por su componente de seguridad. Se planteó el uso de la tecnología para eficientar los cruces y proteger las fronteras, y se propuso una mayor coordinación para evitar “los desastres naturales y/o causados por el hombre”.

De tal forma que en 2002, la propuesta central de los gobernantes estadounidenses en esta CGF, fue la de mantener el ritmo de desarrollo fronterizo, pero bajo una perspectiva de fronteras seguras. Predomina el discurso de Homeland Security, quedando clara la asimetría existente en este tipo de arreglos institucionales y procesos de cooperación. Se acuerda el uso de la tecnología avanzada para la protección de las fronteras, se acuerda apoyar el programa de “Fronteras Inteligentes”, aunque este esquema tarda en implementarse, pero ya para 2010, los avances en la materia son considerables.

Aunque no se habla claramente sobre la agenda oculta de los Estados Unidos en cuanto a su política migratoria (en clara referencia a la lucha contra la migración ilegal), los gobiernos centrales de México y Estados Unidos se comprometen a financiar la modernización de los cruces fronterizos (es decir, con base tecnológica). En este contexto, surge el nuevo programa de VISAS LASER<sup>14</sup>, y la ampliación de las llamadas LINEAS SENTRI<sup>15</sup>. También en el ámbito de la seguridad, se habla de los planes de emergencia (en caso de ataque) para las ciudades gemelas.

En la conferencia de GF 2002, y bajo la presión de la CCA, se pone en la mesa el problema creciente en el medio ambiente compartido, por lo que se acuerda elevar los niveles de coordinación entre SEMARNAT, EPA y CCA para prevenir la contaminación del agua y del aire, en caso de ataques terroristas.

También se discute sobre el creciente problema de la drogadicción en la región transfronteriza, y por primera vez se propone que el sector privado pueda intervenir en el financiamiento de proyecto de salud y prevención contra las dro-

14 Bajo este programa, los solicitantes de Vis de turista, se someten a una exhaustiva investigación antes de ser beneficiados con la misma, y sería lo que los estadounidenses llaman “pre-clearance”.

15 La línea SENTRI es una línea de cruce casi automático, que precede al cumplimiento de una serie de investigaciones sobre el sujeto, para considerarlo como un “ciudadano seguro y confiable”.

gas. Sin embargo, el acuerdo solo queda en una intención de colaboración, sin instruir la constitución de algún mecanismo de seguimiento a esta problemática. En la conferencia de 2002, se recupera la necesidad de finalizar el marco regulatorio de la Comisión de Educación Fronteriza México-Estados Unidos, que incluye trabajar conjuntamente en el impulso de 6 programas de cooperación, entre los que destaca inglés como segunda lengua y seguridad y salud escolar. A pesar de la existencia de la comisión, ha resultado sumamente difícil implementar dichos solo a partir de los gobiernos fronterizos, haciéndose necesaria la participación de los gobiernos centrales para su concreción.

La conferencia de GF de 2003 es particularmente importante, ya que debido al reconocimiento de la recesión económica de los Estados Unidos, se vuelve a instalar en la mesa el tema del bienestar social y económico en la región, argumentando que pese a los ataques terroristas de 2001, los problemas de la región fronteriza no desaparecían. Preocupa la posible salida de grandes empresas de la región y el impacto negativo sobre las ciudades fronterizas de ambos lados de la frontera. De manera particular destacan los acuerdos interinstitucionales para confrontar problemas del comercio agrícola, mediados en gran medida por los protocolos de seguridad<sup>16</sup>.

Otra de las conferencias de los gobernadores fronterizos que vale la pena mencionar fue la de 2006, que tiene como objetivo global avanzar hacia la consolidación de un proyecto de región unificada (frontera norte de México-frontera sur de EU), señalándose como objetivos de esta medida, la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población fronteriza (en los temas relativos a la salud, el medio ambiente, la educación y la ciencia y la tecnología, el desarrollo económico y la infraestructura); aun así, no se olvida el problema de la agilidad de los cruces fronterizos. Llama la atención que la conferencia de GF decide respaldar la política empresarial para promover la consolidación de clústeres industriales a lo largo de la región transfronteriza.

---

16 Se acuerda insistir en la elaboración del Plan Binacional para Contingencias, para enfrentar problemas en los cruces fronterizos, el cual se llega a concretar años después.

Algunos de los mecanismos que logran implementarse se vinculan con los programas de educación, como el del inglés como segunda lengua o el programa de transferencia de estudiantes binacionales y el fortalecimiento de organismos como el FUMEC, que cuenta con financiamiento de los gobiernos centrales de México y Estados Unidos.

Sin duda el tema de la seguridad sigue presente, como se expresa en las propuestas de las medidas de seguridad a seguir: ampliación del número de líneas SENTRI y el proyecto FAST. Y por los impactos en las relaciones comerciales en la región transfronteriza, la conferencia se erige en el órgano consultor para los cruces fronterizos, ya que son los gobiernos fronterizos quienes padecen su complejidad. Como parte de las medidas de seguridad, se acuerda que los ciudadanos norteamericanos que visiten las ciudades fronterizas y que regresen a los Estados Unidos deberán de portar un pasaporte como prueba de identidad, medida que es aprobada por el gobierno de los Estados Unidos. Y finalmente en este mismo temor de la seguridad se sugirió revisar las conclusiones del Taller Binacional sobre bio-terrorismo.

Otro tema relevante sin duda fue el del agua, por la importancia que ello tiene en una región árida como la región transfronteriza, resultando en la necesidad de solicitar nuevamente a COCEF y BANDAN facilitar fondos para crear un proyecto piloto de conservación y uso de las aguas del Río Bravo.

Una última conferencia relevante es la de 2009<sup>17</sup>, en donde se presenta el Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos, acordado en la CGF de 2008. Dicho plan gira alrededor de 4 grandes temáticas, que representan una reorganización de las 13 mesas de trabajo en las que se venía operando hasta entonces<sup>18</sup>. Cabe señalar que

---

17 Esta conferencia precedió a la que debió de haberse desarrollado un año después en Arizona, pero que no se llevó a cabo como protesta frente a la implementación en Arizona de la Ley antimigrante SB1070, apoyada por la gobernadora Jan Brewer.

18 De tal forma que la mesa de *Competitividad*, agrupa a Desarrollo Económico, Agricultura y Ganadería, Logística y Cruces Internacionales y Ciencia y Tecnología; la mesa de Sustentabilidad agrupa a Agua, Medio Ambiente, Vida Silvestre y Energía; *Seguridad* incorpora a Seguridad Fronteriza y Emergencias y Protección Civil, y *Calidad de Vida* que subsuma a las mesas de Educación y Salud.

aun y cuando este plan logra concretarse como documento guía de los trabajos de la CGF, el camino de su concreción no ha estado exento de dificultades, inercias, e intereses para construirse. De alguna forma este Plan Indicativo representaba una visión compartida del tan anhelado Plan Estratégico de Desarrollo para la región transfronteriza, pero fueron los intereses particulares y las asimetrías de poder, los que determinaron su alcance.

En el contexto del Plan Indicativo, la conferencia de gobernadores de 2009 permitió la discusión y acuerdos alrededor de las cuatro grandes temáticas en que se organiza dicho plan; en materia de competitividad se propuso la necesidad de promover la utilización de mecanismos de cooperación aduanera para facilitar el comercio y mantener la seguridad de las fronteras<sup>19</sup>; el desarrollo de un Sistema de Indicadores de Competitividad de las Región Transfronteriza México-Estados Unidos (SICREF), mismo que está por presentarse en la CGF de 2012; un acuerdo relevante fue solicitar a los gobiernos centrales de México y Estados Unidos una ampliación del ámbito del financiamiento y apoyo de la COCEF y el BANDAN para utilizarlas como palanca de desarrollo, lo cual de alguna forma se ha logrado; en el tema de la calidad de vida, la cual incluye a la salud fronteriza, se propuso respaldar la iniciativa de la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, llamada Agenda Bilateral del Programa Frontera Saludable, 2010, que representa uno de los mayores avances en términos de cooperación transfronteriza<sup>20</sup>; en el tema de la seguridad, destaca el llamado que hace la CGF a los gobiernos centrales para hacer efectivo el Programa e-Trace para reducir el tráfico de armas a través de la frontera entre México y Estados Unidos, así como se solicita que a través de la Iniciativa Mérida sean canalizados mayores apoyos económicos para que los gobiernos fronterizos puedan enfrentar mejor la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Y finalmente en el tema de la sustentabilidad se propone promover la inversión público-privada para financiar la creación de infraestructura en el largo plazo y equipar mejor al Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza (BEIF).

---

19 Tales como el Business Alliance for secure Commerce (BASC) y el Customs Trade Partnership against Terrorism (CTPAT) y el Free and Secure Trade Program (FAST).

20 En este contexto también se propuso endosar los siguientes proyectos de salud transfronteriza: Vigilancia Temprana de Enfermedades Infecciosas Fronterizas (EUIDS) y Vigilancia de Enfermedades Infecciosas Fronterizas (BIDS).

## 5. Conclusiones

Sin duda, la CGF constituye una importante red de colaboración transfronteriza, que aun y cuando tiene el carácter de un organismo interinstitucional con carácter bilateral, es también transfronterizo, lo que alimenta su complejidad. A pesar de los tropiezos y las dificultades para mantenerse, la CGF ha tenido una gran capacidad de subsistencia y de avance en los acuerdos que ha logrado construir en el ámbito transfronterizo. Una singularidad de este proyecto es que a pesar de la crítica que sobre su acción se ha desarrollado, ha tenido la gran virtud de influir en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos, con una expresión muy clara y concreta en la región transfronteriza.

La construcción de un organismo de este tipo, no es una tarea fácil, ya que las diferencias en el nivel de la descentralización de los estados fronterizos de México y de Estados Unidos es considerable; mientras en México los temas que traspasan las fronteras se han reservado para los gobiernos centrales, en el caso de los gobiernos fronterizos de Estados Unidos estos tienen una mayor capacidad de maniobra y de acción, sin previa consulta a su gobierno central.

La falta de una mayor estructuración de la CGF ha dificultado el desarrollo de una gobernanza mejor estructurada. Hasta muy recientemente se ha propuesto avanzar en esta línea, a través de promover una mayor centralidad de los temas propuestos y una mayor coordinación temática e interinstitucional.

La CGF tiene que bregar con varios poderes: transnacionales, nacionales, estatales, locales y con la asimetría que da la composición de la conferencia (gobernadores fronterizos de México y Estados Unidos). La relevancia que toma el tema de la seguridad después de los eventos de 2001 así lo muestra. Sin duda, una mayor atribución de funciones y facultades decisorias puede contribuir a que este espacio de negociación y resolución de conflictos sea más exitoso y menos declarativo. Sin embargo, su capacidad de influir en las agendas de los gobiernos regionales y central es, sin duda, su mayor fortaleza.

## Bibliografía

- AGUILAR, L.F. (2009). “Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones”, en Cuadernos de Liderazgo (ESADE), N° 17.
- AGRANOFF, R. (2006). “Inside Collaborative Networks: Ten lessons for Public Management”, en *Public Administration Review*.
- BARAJAS, R., ALMARAZ, A. y RODRÍGUEZ, C. (2007). “El ambiente institucional en los procesos de aprendizaje y el escalamiento industrial: el papel de los organismos intermedios en la región Tijuana-San Diego y Mexicali”, en VILLAVICENCIO, D. (Coord.) en *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México*, México: UAM / Miguel Ángel Purrúa.
- \_\_\_\_\_, (2007). “Relaciones transfronterizas en la región Tijuana-San Diego” en la ponencia presentada en la Conferencia Internacional de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) Changing Political Economies: Macro trends and Micro Experiments, Copenhague Dinamarca, Junio 28-30.
- \_\_\_\_\_, (2009). “El papel de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos de México y los Estados Unidos en la Construcción de la Agenda del Desarrollo”, en Jornadas: Gobiernos locales y desarrollo social en Sonora. El colegio de Sonora (COLSON). Hermosillo, Sonora.
- \_\_\_\_\_, (2009). Colaboradora en la elaboración del Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos, con el tema “Evolución y futuro de las políticas públicas para el desarrollo económico en la Frontera Norte de México”, Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Septiembre.
- \_\_\_\_\_, (2011). ALMARAZ, R. y PÉREZ, *Desarrollo de la Normatividad y las políticas públicas en la Frontera Norte de México en el Siglo XX*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- GONZALEZ ARECHIGA, B. y ROSIO BARAJAS, M<sup>a</sup> del R. (Coords.). *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- JESSOP, B. (2004). “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, en *Revista Eure*, Vol. XXIX, No. 89: 26-41.

- KEOHANE, R.O. y NYE, J.S. (1989). *Power and Interdependence*, London: Little, Brown Series en Political Science.
- MEDINA GARCÍA, E. (2008). “Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales”, en *Revista de Estudios Fronterizos*, enero-junio, Vol. 7, N° 013: 9-27.
- LE GALES, P. (1998). “Regulation gouvernance et territoire”, en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.). *La regulation plitique a paraitre*, Paris: Presses de Sciences Po.
- PERKMANN, M. y SUM, Ngai-Ling (2002). “Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance”, en Perkmann, M. y Sum, Ngai-Ling. *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, New York.
- VÁZQUEZ CASTILLA, M.T. (2005). “Planeación bilateral México-Estados Unidos: Instituciones, planificadores y comunidades”, en Fuentes, C. y Peña S., *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, México: UACJ, El Colegio de la Frontera Norte.

### Consultas electrónicas:

- Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). [http://www.nadbank.org/default\\_span.asp](http://www.nadbank.org/default_span.asp). Accesada Junio 05,2012.
- Conferencia de Gobernadores Fronterizos: [http://www.gobernadoresfronterizos2011.org/espanol/sobre\\_la\\_conferencia.html](http://www.gobernadoresfronterizos2011.org/espanol/sobre_la_conferencia.html). Accesada 05 junio 2012.
- Comisión de Educación Fronteriza México-Estados Unidos: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/education/comexus.htm>. Accesada Junio 07,2012.
- COCEF: <http://www.cocef.org/>. Accesada Junio 05,2012.
- CCA: [http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1115&BL\\_WebsiteID=1&AA\\_SiteLanguageID=3&CFID=368096&CFTOKEN=94993390](http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1115&BL_WebsiteID=1&AA_SiteLanguageID=3&CFID=368096&CFTOKEN=94993390). Accesada Junio 06, 2012
- Lineas SENTRI : <http://espanol.bajabound.com/before/permits/sentri.php>. Accesada Junio 05,2012.
- Programa Frontera XXI: [http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Documents/1\\_Programa\\_Frontera\\_2012\\_esp.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Documents/1_Programa_Frontera_2012_esp.pdf) . Accesada Junio 06,2012.

Proyecto FAST: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-eng.html>.  
Accesada Junio 06, 2012.

Plan Mérida: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf> (texto) y <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2007/306>. Accesada 04 Junio 2012.

*Dario Conato*

Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI, Roma)

**Índice:** Introducción; 1. Las fronteras: una marginalidad histórica; 2. Experiencias de construcción “desde abajo” de microrregiones de integración; 3. El enfoque transfronterizo en programas de desarrollo regional; 4. Nuevos enfoque desde el SICA; 5. Los territorios toman la iniciativa: hacia una red permanente de asociaciones intermunicipales transfronterizas. Bibliografía.

**Resumen:** De alguna manera, en Centroamérica “se respira frontera” en toda parte. Sin embargo, por muchos años el tema del desarrollo de las regiones transfronterizas no apareció en la agenda centroamericana. A pesar de su relevancia territorial, demográfica y ambiental, las fronteras centroamericanas siempre han tenido un carácter periférico y marginal, adquiriendo relevancia para los gobiernos nacionales solamente por dos aspectos: el de la defensa del Estado (soberanía y contraste a los movimientos insurgentes) y el de la lucha al tránsito de ilícitos. Hoy la idea de la “integración desde abajo” y del rol de los territorios – en particular las zonas transfronterizas - en la integración regional está cobrando mayor fuerza en el SICA y entre los mismos gobiernos locales, a través de programas regionales así como por iniciativa de municipios y mancomunidades transfronterizas, que comienzan a considerar los territorios transfronterizos como microrregiones de integración.

**Palabras clave:** Desarrollo transfronteriza; Cooperación Transfronteriza; SICA; Centroamérica.

## Introducción

►► “Después de la Gran Colombia y las Provincias Unidas de Centroamérica, el actual proceso centroamericano representa el fracaso más exitoso entre los tentativos de integración en la Región: fracaso, porque a pesar de comenzar a gestarse en 1950 y materializarse al fin de 1962, hasta la fecha el proceso de integración ha fracasado siempre; pero un fracaso exitoso en términos de ideas y proyectos de cooperación que ojalá puedan ahora producir efectos”. El oxímoron propuesto por un alto funcionario de gobierno centroamericano en el curso de una entrevista a finales del 2010, resume con eficacia los dilemas y paradojas de la integración centroamericana.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituye el nivel más avanzado alcanzado a lo largo de casi 200 años de historia de Centroamérica como conjunto de entidades estatales independientes. Creado en diciembre 1991 con la suscripción en Esquipulas del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos e implementado formalmente en febrero 1993, “el SICA se crea como un gran todo, con un conjunto de subsistemas en varios campos: economía, seguridad, medio ambiente, integración social, turismo y otras áreas especializadas como educación, cultura, recursos hídricos, política monetaria, prevención de desastres, entre otros” (Ramírez, 2008).

El istmo centroamericano, una franja de tierra estrecha dividida entre siete países, apenas llega a sumar en conjunto el 41% de la superficie del Perú, el 27% de México, el 19% de la República Argentina. Si se marca una pequeña franja del territorio de un lado y del otro de cada frontera, digamos unos 75 kilómetros por lado, poco de Centroamérica queda sin marcar. De alguna manera, en Centroamérica “se respira frontera” en toda parte. Sin embargo, por muchos años el tema del desarrollo las regiones transfronterizas no apareció en la agenda centroamericana, con la excepción de referencias esporádicas: “hasta hace pocos años era muy difícil encontrar referencia a la cooperación y la integración transfronteriza en los documentos del SICA y de los gobiernos nacionales, si se exceptúan algunas experiencias específicas. Por otra parte, las iniciativas puntuales de diálogo entre gobiernos locales (municipios) a lo largo de las fronteras no toman en cuenta

las relaciones transnacionales e intranacionales en la construcción del proceso de desarrollo territorial” (Conato, 2009).

Centroamérica abarca una superficie de 523,160 km<sup>2</sup>, desde Guatemala y Belize hasta Panamá. Los 186 municipios que colindan con límites fronterizos tienen una superficie total de 137,216 km<sup>2</sup>, lo cual corresponde al 26.2% de todo Centroamérica. Sin embargo, la observación de los procesos reales alrededor de las fronteras nos muestra como los municipios directamente involucrados en las dinámicas fronterizas (por ejemplo por la vida cotidiana de sus habitantes, o la participación en mancomunidades con enfoque fronterizo o transfronterizo) son mucho más, pudiéndose estimar una extensión territorial global de alrededor de 180.000 km<sup>2</sup>, es decir el más del 34 % de la región. Hay 3.6 millones de habitantes en los municipios estrictamente fronterizos, lo cual corresponde al 13 por ciento de la población centroamericana, llegándose a 5.7 millones (20.6%) incluyendo a los municipios del “segundo anillo”. Como se puede ver, el elemento fronterizo tiene una incidencia muy relevante en la región, la que se puede apreciar aún más al considerar que ningún punto de Centroamérica tiene una distancia de la frontera más cercana, superior a los 260 km. Dicho de otra forma, la relación con la frontera es una característica propia del ciudadano centroamericano.

Los datos que acabamos de mencionar nos dibujan una realidad fronteriza regional (determinada considerando la superficie de los municipios fronterizos *strictu sensu*), que supera la extensión geográfica de cada uno de los países centroamericanos y que tiene el mismo tamaño demográfico de Nicaragua avanzando en población a cuatro países como son El Salvador, Belize, Panamá y Costa Rica. Estos territorios hospedan más de un 40% de las áreas protegidas la región Centroamericana y 20 cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países.

## 1. Las fronteras: una marginalidad histórica

A pesar de su relevancia territorial, demográfica y ambiental, las fronteras centroamericanas siempre han tenido un carácter periférico y marginal, adquiriendo relevancia para los gobiernos nacionales solamente por dos aspectos: el de la defensa del Estado (soberanía y contraste a los movimientos insurgentes) y el

de la lucha al tránsito de ilícitos. Se trata de temas que por su naturaleza siempre han sido manejados por los aparatos centrales, sin participación de los gobiernos locales ni de las comunidades ubicadas en zonas de fronteras, las que se han sufrido históricamente por la carencia de inversiones y más en general de atención de parte de los gobiernos. Según el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica (PRESANCA), más de la mitad de los municipios fronterizos de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala presentan índices de alta o muy alta vulnerabilidad (PRESANCA, 2010).

“No existe por el momento una visión estratégica de parte del SICA así como no existe, a nivel de los gobiernos nacionales una disciplina específica de la cooperación transfronteriza”<sup>1</sup> (Programa de Alta Formación, 2010) en el sistema de la integración centroamericana. Por esta razón las dinámicas de asociación entre municipios de distintos países que comparten fronteras reflejan efectivamente el grado de madurez de procesos reales, partiendo casi siempre de intereses específicos ligados a las características del territorio (aguas, servicios, infraestructuras etc.) y evolucionando conforme a la capacidad de las instituciones locales de ir más allá de los confines administrativos de su jurisdicción y pensar “en grande”. Por otro lado, la falta de un *corpus* conceptual compartido entre los países centroamericanos o de una reflexión y propuesta organizada de parte del sistema de agencias del SICA, hace que muchos de los intentos de creación de institucionalidad transfronteriza sean precarios e inestables, dependiendo de las relaciones político-diplomáticas entre los Estados, la preeminencia de una visión más o menos aperturista de parte de los gobiernos, la visión de la entidad gubernamental que se esté interesando en un determinado momento por el proceso en curso, el enfoque prevaleciente en programas regionales que actúan en la microrregión transfronteriza, a menudo con apoyo relevante de parte de la cooperación internacional.

Escribía en 2003 la Fundación para la Paz y la Democracia FUNPADEM: “A pesar de la importancia estratégica de las fronteras, en Centroamérica el *ma-*

1 Los autores (Erick Arrecis, Heydi Panjoj, Gabriela Solari y Diana Infante) son funcionarios de gobiernos centroamericanos participantes en una iniciativa didáctica impulsada por la Secretaría General del SICA y el Instituto Ítalo – Latino Americano (IILA) y coordinados por los docentes Dario Conato y José Luis Rhi-Sausi, los cuales realizaron un profundo análisis de todos los reglamentos, acuerdos y resoluciones del SICA, llegando a la conclusión indicada.

*nagement* del desarrollo fronterizo se ha ubicado históricamente en las regiones metropolitanas de los Estados nacionales [derivando] en la suscripción de convenios y en la planificación y ejecución de proyectos binacionales, trinacionales y regionales de tipo fronterizo. En contraste, las regiones fronterizas, siempre marginales y postergadas, casi no han tenido la oportunidad de gestionar sus propias propuestas de desarrollo” (Cortés, 2003).

Si bien términos como “desarrollo de las regiones fronterizas” y “cooperación transfronteriza” son utilizados a menudo como sinónimos, realmente se trata de conceptos bien distintos. El “desarrollo de las regiones fronterizas” se propone – las pocas veces en las cuales aparece en documentos públicos de gobiernos centroamericanos – como un objetivo de carácter nacional, consistente en reducir las asimetrías de las áreas periféricas respecto al resto del país, conforme a la que Daniel Matul Romero llama “la cultura del semicírculo” (Matul, 2007), por la cual el foco de las políticas estatales se centra en lo que hay “de la frontera para acá” (como en los mapas viales que se encuentran en cada país centroamericano, en los cuales carreteras, cerros y caseríos se interrumpen al llegar a las fronteras, después de las cuales no hay nada, sólo una gran mancha gris). Otra razón para políticas de desarrollo “en las fronteras” puede ser la necesidad de adecuar las infraestructuras de la franja de frontera al paso de ejes de conexión vial como el enramado ligado al Plan Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá), apuesta comparable con la de los corredores bioceánicos suramericanos. Como recuerdan Zamora, Germaert y López (2007), “Las nuevas carreteras, puentes y grandes obras de infraestructura, en la mayoría de los casos, no están orientadas a fomentar el desarrollo de las necesidades locales ni a beneficiar a las poblaciones fronterizas, sino más bien a promover el gran comercio terrestre entre los países limítrofes, atravesando ciudades fronterizas concebidas como ‘zonas de servicio’ pero no involucrándolas en una dinámica de desarrollo local”.

La “cooperación transfronteriza”, en cambio, se genera a nivel local y se construye a partir de la red de relaciones establecidas entre los territorios, las instituciones locales, las personas. La cooperación transfronteriza surge en efecto como modalidad propia de colectividades colindantes que buscan la manera de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geo políticamente

(y) en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido” (Fernández, 2005).

## **2. Experiencias de construcción “desde abajo” de microrregiones de integración transfronteriza**

En Centroamérica hay una experiencia ya consolidada y generalizada de “mancomunidades” o asociaciones intermunicipales, las cuales intentan responder a la falta de instituciones intermedias electivas en casi todos los países del istmo.

Al faltar un cuadro conceptual de referencia y legislaciones coherentes en el espacio y en el tiempo en cada Estado, las múltiples iniciativas de cooperación territorial transfronterizas asumen formas muy heterogéneas. La experiencia más estructurada, con una institucionalidad que goza de reconocimiento jurídico plurinacional, articulación multinivel con las instancias gubernamentales y regionales (SICA), oficinas técnicas capaces de elaborar, gestar y manejar proyectos, es sin duda la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL), en la región del Trifinio entre Guatemala, El Salvador y Honduras. La MTFRL surge en 2004 en una región cuyo carácter trinacional queda establecido en el “Plan de Desarrollo Integral en la región Fronteriza de El Salvador, Guatemala y Honduras”, más conocido como Plan Trifinio, una institución regional intergubernamental que promueve el desarrollo de un territorio de 7,541 km<sup>2</sup> y más de 700 mil habitantes, estratégico para los tres países debido a que en esta área tienen origen las grandes cuencas hidrográficas de las que dependen la vida y la economía de la región, creada por los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, que impulsa el desarrollo integral y equilibrado de la región mediante la acción conjunta y coordinada de los gobiernos y los actores locales en el marco de la integración centroamericana. La MTFRL está prestando asistencia técnico-jurídica a los municipios y mancomunidades del Golfo de Fonseca entre El Salvador, Honduras y Nicaragua, en el proceso de construcción de su propia Mancomunidad Trinacional: un proceso a lo largo del cual se manifiestan algunos problemas de relacionamiento con las instancias gubernamentales como los que se señalaron con anterioridad (es de señalar que esta iniciativa tiene el fuerte apoyo de la Co-

misión Centroamericana Ambiente y Desarrollo CCAD del SICA, en el marco del proyecto plurinacional del Corredor del Mangle). Entre los municipios del departamento de Nueva Segovia, Nicaragua, y los del departamento de El Paraíso, Honduras, existe un consolidado “hermanamiento fronterizo binacional”, que algunos autores definen como “un tránsito de estructuras departamentales y nacionales hacia estructuras binacionales fronterizas, que ofrece ventajas comparativas para la integración centroamericana y la atracción de recursos -tanto del gobierno central como de la cooperación internacional- dirigidos a la reducción de la pobreza y el desarrollo” (Centeno y Espinoza, 2005). El Corredor Atlántico Transfronterizo que se está construyendo entre municipios portuarios de Honduras y Guatemala, con la posibilidad de incluir a Belize City, pone las bases para una mancomunidad costera trinacional del Golfo de Honduras. Experiencias impulsadas en el pasado por ong’s regionales o internacionales, si bien no lograron mantenerse en el tiempo, constituyen hoy en día referencias importantes para nuevas iniciativas de coordinación e integración. Es el caso por ejemplo de una fallida asociación de municipios del Golfo de Fonseca, la cual revive hoy en el proceso de construcción de la nueva Mancomunidad Trinacional o de la que fuera la Federación de Municipios Fronterizos de Nicaragua y Costa Rica, cuya desaparición no ha significado la interrupción de las relaciones humanas y micro-comerciales entre los territorios de esta difícil frontera, en particular entre San Carlos y Los Chiles. Otra realidad, totalmente diferente de las anteriores, es la de las comunidades indígenas “miskitas” a lo largo de las dos riberas del Río Coco, frontera nororiental entre Honduras y Nicaragua (definitivamente establecida en su forma actual en 1960): se trata de una población cuya vida siempre se ha desarrollado en una dimensión transfronteriza en lo que respecta las relaciones humanas, económicas y culturales, acostumbrada a cruzar a diario el río, sin que nunca se le percibiera un carácter de frontera. La Mancomunidad Copanch’orti lleva en su nombre un intento - fallido - de crear una institucionalidad binacional que juntara una microrregión guatemalteca con preminencia étnica maya ch’orti y municipios hondureños del valle de Copán: una vez fracasado - por obstáculos procedentes de niveles nacionales de gobierno - el intento transfronterizo, la Mancomunidad finalmente se ha convertido en una pujante experiencia asociativa de municipios únicamente guatemaltecos, manteniendo sin embargo en su “razón social” el horizonte de una integración transfronteriza.

### 3. El enfoque transfronterizo en programas de desarrollo regional

Además de los procesos “espontáneos” más o menos estructurados, como los que acabamos de mencionar, existe una serie de experiencias impulsadas por programas de desarrollo financiados por organismos internacionales y regionales, los que a menudo generan formas de institucionalidad fronteriza o transfronteriza y ayudan a difundir una nueva visión de las políticas territoriales. El Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA), promovido por la Secretaría General del SICA, apunta a reducir la inseguridad alimentaria y nutricional en las poblaciones más vulnerables de Centroamérica, muchas de las cuales se concentran en las regiones fronterizas como lo grafica de manera contundente el mapa contenido el “Modelo de Desarrollo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica” utilizado por PRESANCA, el cual muestra niveles muy elevados de desnutrición crónica en casi todos los municipios fronterizos<sup>2</sup>. Entre los objetivos de la segunda edición de PRESANCA está el de atenuar situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional a través del enfoque de Urgencia-Rehabilitación-Desarrollo. En esta perspectiva se han creado Unidades Técnicas Tranfronterizas que actúan en 24 municipios fronterizos con índices de pobreza y desnutrición elevados. Se trata de un modelo en el cual “los municipios que integran cada una de las UTT son vecinos, tienen cierto grado de homogeneidad: existencia de vínculos históricos entre sus pobladores que provienen de esos países vecinos en la Región. Las poblaciones comparten problemas comunes de tipo socio-cultural, económico, comercial, ambiental, situación y condicionantes de la de seguridad alimentaria y nutricional, entre otras” (PRESANCA, 2010): la iniciativa de PRESANCA de crear y fortalecer UTT’s ayuda a crear condiciones para que surjan nuevas formas de institucionalidad transfronteriza. También la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), impulsada por el Consejo Agropecuario Centroamericano adscrito al SICA, está empezando a realizar actividades en microrregiones transfronterizas, bajo el lema “que las fronteras unan en lugar de separar”.

---

2 [http://www.sica.int/presanca1/presanca\\_breve.aspx?IdEnt=115](http://www.sica.int/presanca1/presanca_breve.aspx?IdEnt=115)

No todos los programas en zonas fronterizas dejan en el terreno nuevas formas de institucionalidad para la gobernanza de un territorio plurinacional. El Programa Binacional Honduras-El Salvador, financiado por la Comisión Europea y activo entre 2003 y 2009 a raíz de la sentencia de Corte Internacional de La Haya, que definió los límites en los dos países, si bien realizó muchas acciones en favor del desarrollo de municipios de frontera, no desarrolló estructuras de coordinación binacional sino que núcleos de desarrollo local en grupo de municipios de cada lado de la frontera. con potencialidad para generar sucesivamente espacios de trabajo transfronterizo.

Es de reconocer que, conforme al enfoque dominante del desarrollo fronterizo como “desarrollo del área de MI frontera”, las experiencias e intentos de integración institucionalizada a nivel subregional realizadas hasta el día de hoy han surgido desde arriba y se han desarrollado conforme a una lógica bi o trilateral (entre gobiernos) y no supranacional (a nivel del SICA) . El mismo Plan Trifinio, aún con su carga innovadora – la cual lo ha convertido en un ejemplo de alcance continental ,- no ha dejado de ser un programa de tres gobiernos muy enfocado a los intereses estratégicos de cada país (garantizar el acceso a los recursos hídricos) y con escasa atención a las necesidades de desarrollo territorial de las poblaciones que viven en esa región trinacional: la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa – la cual además de aglutinar a trece municipios de Honduras, El Salvador y Guatemala coordina la acción de seis mancomunidades fronterizas nacionales – surgió como reacción de los territorios a la falta de una integración organizada de las comunidades locales en las estructuras decisionales del Plan Trifinio.

#### **4. Nuevos enfoque desde el SICA**

Es de destacar el reciente esfuerzo de la Secretaría General del SICA para que el tema de la integración transfronteriza desde lo local entre a formar parte de la agenda regional.

La Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA está por implementar un programa de Prevención Social de la violencia desde los Gobiernos Locales en Centroamérica – apoyado por la Comisión Europea –

particularmente enfocado en el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza territorial de las municipalidades y las mancomunidades. Este esfuerzo tiene su punto de partida en la convicción de que las microrregiones transfronterizas centroamericanas son áreas se caracterizan por una alta vulnerabilidad social, debido no solamente a su marginalidad política con respecto a los países a los que pertenecen y al carácter fragmentario de las políticas públicas territoriales (las que dependen de diferentes autoridades nacionales), sino que también al carácter de puerta de tránsito de tráfico ilícitos de todo tipo. De allí el surgimiento de fenómenos de desviación social, particularmente agudos en las capas juveniles, los que asumen características propias y distintas de las que de presentan en las grandes aglomeraciones urbanas. Éstas requieren de una estrategia combinada entre las fuerzas nacionales y las autoridades locales de distintos países, la cual hasta el momento ha sido muy difícil concretar. A este fenómeno se suma el carácter de los territorios fronterizos como nodos del flujo migratorio internacional, el cual por un lado alimenta una demanda de servicios sociales que va más allá de la población estable residente sobrepasando la capacidad de oferta de parte de los gobiernos locales, y por el otro ofrece un terreno fértil para actividades ilícitas de alcance local<sup>3</sup>.

Un paso más cumplido por la Secretaría General del SICA es el lanzamiento de un diálogo permanente con los gobiernos locales, en el intento de fortalecer el proceso integracionista “desde abajo”, en un contexto en el cual la integración “desde arriba” se ve a menudo estancada por tensiones, recelos y diferendos entre los gobiernos nacionales. El diálogo formó parte de un taller regional que tuvo

---

3 En las zonas de frontera los gobiernos locales son reacios a asumir concretamente los temas de la seguridad ciudadana en su agenda de prioridades: decenas de entrevistas con alcaldes y concejales llevan a esta conclusión, lo cual se explica por varios factores: en primer lugar la que podríamos llamar la “fuerza de disuasión” ejercida por las grandes organizaciones criminales, sobre todo las que se dedican al tráfico de drogas, la trata y el tráfico de personas; en segundo lugar, el peso de las actividades ilícitas en las débiles economías locales, lo cual necesitaría de grandes inversiones públicas y programas de desarrollo económico, social e infraestructural que dependen principalmente de los gobiernos nacional. El simple tránsito por una frontera centroamericana de un migrante indocumentado que intenta llegar a los Estados Unidos, genera múltiples microactividades de carácter ilegal: el poblador que ayuda al migrante a cruzar la frontera, el taxista que lo lleva lejos de los puestos de control, el policía que deja pasar al taxista y al pasajero, todos sacan provecho de manera individual, sin estar vinculados a las organizaciones criminales que se dedican “profesionalmente” al tráfico de personas.

lugar en San Salvador el 8 y 9 de diciembre 2011 son la participación de alrededor de 100 gobiernos locales. La integración transfronteriza formaba parte de los ejes del encuentro. En dicha oportunidad sobresalió una serie de temas que podrían constituir la agenda del diálogo entre las municipalidades fronterizas y el mismo SICA, diálogo que según las intenciones de los promotores debería desarrollarse de manera constante y constructiva. En esa oportunidad se reconoció el rol clave de los gobiernos locales y sus asociaciones en la generación de políticas de desarrollo económico y social en las zonas fronterizas. A la vez, se afirmó la necesidad de paliar la contradicción entre las necesidades del control y prevención/persecución de la criminalidad y las necesidades del libre movimiento de los ciudadanos locales, promoviendo mecanismos de libre circulación vecinal de bienes y personas en zonas transfronterizas. Fue importante declarar abiertamente que la coordinación entre los municipios fronterizos, en el marco de sus competencias constitucionales, no contradice los principios de soberanía nacional y que por lo tanto éstos no pueden contraponerse a formas legítimas de organización de los municipios para el fin de promover políticas públicas de mayor impacto para sus ciudadanos.

Otra demostración de una creciente atención de las estructuras del SICA al tema es la realización y publicación en la página del SICA del documento de conceptualización de la integración transfronteriza, elaborado por el CeSPI de Roma en el marco del acuerdo entre dicho instituto y la Secretaría General (Rhi-Sausi et al, 2011) . El documento es un producto del programa Fronteras Abiertas que el CeSPI ha venido realizando en colaboración con el Instituto Italo - Latino Americano y el financiamiento de la Cooperación Italiana y se basa, entre otros, en lecciones aprendidas de la experiencia europea. A partir del estudio de un conjunto de experiencias centroamericanas - algunas de las cuales se han descrito con anterioridad, - el documento propone un proceso para la constitución progresiva de formas de institucionalidad transfronteriza partiendo de unidades de trabajo temáticas hasta llegar a mancomunidades plurinacionales con estructuras de coordinación vertical e horizontal e instancias participativas alrededor de las cuales construir una gobernanza multinivel. Debería tratarse de un proceso formalizado que garantice un marco legal estable y seguro a las municipalidades que quieran emprender la integración transfronteriza de sus territorios. Conceptos y propuestas del documento están contribuyendo a alimentar el debate regional.

Partiendo la capitalización de lecciones aprendidas en procesos concretos, se propone una serie de criterios para identificar los territorios prioritarios en los cuales se podrían realizar experiencias-piloto: que sean áreas transfronterizas con cierta relevancia en el proceso de integración, ya sea desde el punto de vista económico, político, social, cultural o ambiental; que en dichos territorios la interacción bi o tri-nacional sea considerada prioritaria en las agendas públicas de los países involucrados (voluntad política nacional); que los gobiernos locales involucrados que consideren prioritarias las relaciones con sus vecinos; que allí existan relaciones transfronterizas tales como lazos familiares o actividades económicas o de otro tipo; y finalmente, que ya se tenga experiencia en proyectos operativos de cooperación transfronteriza, requisito que garantizaría la presencia de suficientes capacidades técnicas.

### **5. Los territorios toman la iniciativa: hacia una red permanente de asociaciones intermunicipales transfronterizas**

Sin embargo, el evento que quizás marque un hito en la búsqueda de nuevos enfoques para la integración transfronteriza, es el primer Encuentro Centroamericano de Territorios Transfronterizos, realizado en Esquipulas, Guatemala, el 31 de mayo y 1 de junio 2012. El Encuentro es producto del gran esfuerzo de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa por construir una red multinivel en la región centroamericana: a partir de relaciones establecidas con mancomunidades y municipalidades de otras fronteras, experiencias de colaboración con programas regionales, una interlocución constante con autoridades gubernamentales de los tres países, el Plan Trifinio y las agencias del SICA, el estudio y monitoreo del marco jurídico relacionado con las políticas territoriales – a través de la colaboración de expertos centroamericanos y europeos – fue posible convocar para el evento a más de 120 representantes de gobiernos locales y mancomunidades, funcionarios de entidades nacionales, agencias y programas del SICA (entre las cuales PRESANCA y ECADERT) y otras instituciones regionales. La participación de la MTFRL en el programa URB-AL hizo posible que participaran también representantes municipales de regiones transfronterizas suramericanas desde Brasil, Argentina y Paraguay. El intercambio establecido entre los gobiernos locales y entre éstos y los representantes de las demás entidades permitió profundizar en los temas

prioritarios para el desarrollo de las microrregiones transfronterizas, articulando una agenda de trabajo en tres direcciones: la creación de una red permanente entre mancomunidades y asociaciones transfronterizas centroamericanas para difundir buenas prácticas y explorar conjuntamente nuevos caminos; la definición de temas a proponer a la Secretaría General del SICA para alimentar el proceso de consulta que arrancó en diciembre 2011; el intercambio con gobiernos intermedios y locales suramericanos empeñados en procesos de integración transfronteriza, participando activamente en un debate de alcance latinoamericano. Con esta iniciativa por primera vez los municipios y territorios fronterizos asumen la iniciativa y ponen en la mesa temas cruciales retando a los gobiernos y el Sistema de la Integración Centroamericana a que asuman compromisos y realicen de manera coordinada reformas que posibiliten la adopción de políticas integradoras en las microrregiones transfronterizas: de esta manera el tema de la “integración desde abajo” dejaría de ser un artificio retórico para convertirse en un insumo clave para que del “fracaso exitoso” se pueda pasar a un proceso lineal, positivo, coherente, hacia la meta de una verdadera integración centroamericana.

## Bibliografía

- CENTENO, R., ESPINOZA, A.I. (2005). *El potencial de las asociaciones y mancomunidades de municipios en la promoción de la Gobernabilidad Democrática: la experiencia del Hermanamiento interfronterizo binacional El Paraíso, Nueva Segovia*, Managua: Comisión Interuniversitaria de estudios de género CIEG-Nicaragua.
- CONATO, D. (2009). “Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana”, en Rhi-Sausi, J.L. y Conato, D. (Coord.). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, Roma: CeSPI-IILA, pp. 103-140.
- CORTÉS, C. (2003). *Participación Ciudadana y Organización para la Gestión del Agua en Cuencas Transfronterizas*, Ciudad de Panamá: FUNPADEM,
- FERNÁNDEZ, D. (2005). “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 69: 61-88.

- MATUL, DANIEL (2007), “Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión e las prácticas en las fronteras de Centroamérica”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol IV, Nº 1: 77-114.
- PRESANCA (2010). *Informe Final. 1 de octubre 2004 al 31 octubre 2010*, San Salvador.
- Programa de Alta Formación de Cuadros Dirigentes de los Países del SICA – Curso de Operadores de la Integración Regional (2010), *La integración construida desde abajo. Cooperación transfronteriza en los países del SICA*, San Salvador.
- RHI-SAUSI, J.L., CONATO, D., ODDONE, N., SALERNO, D. (2011). *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ideas Y Prácticas para la Construcción de las Microregiones de Integración*, San Salvador: CeSPI-SG/SICA, <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=68959&IDCat=3&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>
- ZAMORA, Á., GERNAERT, S., LÓPEZ, Ó.H. (2007). *Desarrollo Local Transfronterizo. Nuevas perspectivas desde los territorios*, San Salvador: FUNDE.

## COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MERCOSUR: UNA AGENDA QUE APENAS EMPIEZA A CONSTRUIRSE DESDE LO SUBNACIONAL

**Nahuel Oddone**

Investigador del Centro Studi di Politica Internazionale  
(CeSPI, Roma–Buenos Aires)

**Índice:** Introducción; 1. Cooperación Transfronteriza e integración regional desde una perspectiva comparada; 2. La temática fronteriza en la estructura institucional vigente del Mercosur; 2.1. Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza; 2.2. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR; 2.3. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR; 3. Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen:** El trabajo pretende analizar la importancia de la cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. Se estudia la estructura institucional del Mercosur, la representación de las unidades subnacionales y se proponen acciones complementarias para estimular la cooperación transfronteriza en el marco del proceso regional.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza; Mercosur; Unidades Subnacionales

## Introducción

►► Con el regreso de la democracia en los años ochenta<sup>1</sup>, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración* como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Estos caminos comenzaron, en un principio, a transitarse de forma bilateral dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de la dictadura, pero prontamente, los primeros pasos bilaterales se convirtieron en pasos regionales al irse incorporando otros países de la región.

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

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

Como construcción política relacional, la integración en general y el MERCOSUR en particular, suelen ser evaluados desde dos perspectivas excluyentes: el éxito o el fracaso. Esta “frontera” parece ser inquebrantable para los analistas<sup>2</sup>.

---

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

2 “La evaluación de los logros del MERCOSUR da lugar a dos aproximaciones distintas. Una de ellas desde la perspectiva del *MERCOSUR ideal*; la otra, desde la del *MERCOSUR posible*”; Ferrer, 2007: 147.

No es objetivo de este trabajo “evaluar” al Mercosur desde estas rígidas perspectivas sino más bien estudiar el componente transfronterizo desde la óptica de las unidades subnacionales que lo componen.

Se parte del supuesto que en la construcción del Mercosur se necesitan nuevos consensos pro-regionales, de los que deberán participar fuerzas que actúen tanto en un sentido vertical-descendente como vertical-ascendente propiciando así tanto la integración desde arriba (*top-down*) como la integración desde abajo (*bottom up*), es decir, la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano.

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

## 1. Cooperación Transfronteriza e integración regional desde una perspectiva comparada

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, sólo las redimensiona, haciéndolas más visibles por estimularlas o limitarlas. Las relaciones fronterizas en el Cono Sur existían antes del MERCOSUR<sup>3</sup>; relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o co-

3 “Las fronteras de América Latina pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados Nacionales; o bien, desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras latinoamericanas que lograban diferenciar el “yo” del “otro” pues no se debe olvidar que la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la idea de separación o división. La formación de los propios Estados Nacionales latinoamericanos ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importante de la historia tras el fin de los *Virreinos* de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombálicas portuguesas a mediados del siglo XVIII. Las guerras de Independencia, guerras de liberación -por un lado- y guerras de establecimiento de nuevas fronteras -por el otro-, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista inter-

merciales, etcétera. El MERCOSUR sólo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas; y no necesariamente se trata de “visibilidad” institucional.

El MERCOSUR carece de una definición común de cooperación transfronteriza, la tienen algunos Estados nacionales, pero no la tiene el conjunto. En la Unión Europea, la misma ha sido definida como: “todo proyecto común destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo” (Consejo de Europa, 1980). En síntesis, se trata de “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157).

Las primeras experiencias formales de cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales en Europa se remontan a la segunda mitad de la década de 1950, enmarcadas en un panorama general en el que los gobiernos europeos estaban todavía fuertemente centralizados, especialmente en las actividades ligadas a las relaciones exteriores. A partir de la década de 1980, la cooperación transfronteriza adquirió una relevancia y una difusión siempre creciente, cuando la Unión Europea empieza a ocuparse explícitamente de este tema (Celatta *et al.*, 2012).

Las políticas de cooperación transfronteriza cobran vital importancia al abordar dinámicas territoriales, al paliar desequilibrios y asimetrías regionales, al estimular la cohesión social y generar capital humano en aquellas regiones más olvidadas de la integración. En este contexto, con iguales o similares objetivos, la cooperación transfronteriza no sería otra cosa que una modalidad de Cooperación Sur-Sur (en adelante, CSS), con la particularidad que, en este caso, la realizan dos territorios colindantes.

Las prácticas de la cooperación transfronteriza se han convertido en un importante instrumento en el ámbito del desarrollo económico: las áreas de frontera suelen ser periféricas respecto a sus centros nacionales y a veces se ven afectadas negativamente por las políticas de los propios Estados o dejadas de lado entre las

---

nacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el “yo” pasaba a ser parte del “otro”, es decir, que el *in* pasaba a ser parte del *out*” (Rhi-Sausi y Oddone; 2009a:11).

prioridades de los procesos de integración regional. Por ello, las prácticas de la cooperación transfronteriza han ofrecido a los territorios la posibilidad de crear “nuevas centralidades” a escala transnacional, complementando muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países (Celatta *et al.*, 2012).

La cooperación transfronteriza y las regiones transfronterizas “representan formas de innovación específicas en relación al espacio, los lugares y las escalas” (Jessop, 2002: 37). Esta forma de cooperación, en efecto, desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales. Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político caracterizado por fronteras borrosas, son elementos funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Celatta, Coletti y Sanna, 2012).

La cooperación transfronteriza ha crecido en los últimos años sea por fenómenos espontáneos, surgidos desde los territorios, o por fenómenos inducidos, producto de las dinámicas de la cooperación internacional. En anteriores estudios realizados por Rhi-Sausi y Oddone (2009a; 2009b) se identificaron los factores que estimulan o limitan el surgimiento de estas demandas.

Experiencias como el “Proyecto Fronteras Abiertas – Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana”, financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y ejecutado por el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) y el Istituto Italo Latinoamericano (IILA); la “Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional”, financiada por la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea y ejecutado por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE); o bien el Programa URBAL III de la Unión Europea, destinado a “desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano”, han podido identificar, acompañar y sostener procesos territoriales fronterizos. La creación dentro del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa URBAL, denominado “Capitalización de Buenas Prácticas” de un *cluster* específico dedicado a la cooperación transfronteriza, es prueba de dicha importancia.

Un enfoque original de Fronteras Abiertas es la idea de proponerse como una *plataforma proyectual*, es decir, como una instancia de colaboración con los actores locales para la formulación, articulación y ejecución de proyectos de cooperación internacional. Esta tarea tiene como punto de partida la construcción de un sistema relacional que vincule a las autoridades locales y regionales de los dos lados de la frontera por medio de la CSS y de éstos con otros actores de la cooperación internacional. Esta red internacional de actores locales y regionales, basada en intereses comunes y complementariedades (agenda positiva), se propone como el interlocutor de la cooperación internacional para la definición y ejecución de proyectos de desarrollo en las áreas fronterizas. En esta lógica, la financiación que la cooperación italiana concede a Fronteras Abiertas no está destinada a realizar un proyecto operativo, sino que se convierte en un *fondo semilla* que permite a los actores locales, con sus aliados internacionales, formular proyectos de desarrollo y acceder a las fuentes de financiamiento internacional.

La cooperación transfronteriza se concreta con programas y proyectos operativos. Los actores más dinámicos en este ámbito, además de los gobiernos subnacionales de los territorios fronterizos, son los organismos internacionales. En particular, se pueden destacar el Programa de Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) de la CAF; el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Programa Bienes Públicos Regionales del BID, y los programas Actores no estatales y URBAL de la Comisión Europea.

Los procesos de integración regional latinoamericanos ofrecen tímidos pero crecientes espacios para la articulación de las unidades subnacionales de frontera y el desarrollo de políticas de CSS. Es posible encontrar ejemplos concretos en la estructura institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>4</sup>, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>5</sup> o en el MERCOSUR. Si bien no es objeto de este trabajo, es dable destacar que también es común el fenómeno de “cooperaciones bilaterales reforzadas” al interior de los procesos de

---

4 Para un estudio sobre la situación en el SICA, véase: Rhi-Sausi et al. (2011) y Oddone et al. (2012).

5 Para un estudio sobre la situación en la CAN; véase: Coletti et al. (2009).

integración que se han ido desarrollando de la mano con los Comités de Integración, metodología bastante difundida es América del Sur pero con experiencias muy disímiles entre sí como para la construcción de un enfoque teórico<sup>6</sup>.

## 2. La temática fronteriza en la estructura institucional vigente del Mercosur

A veintiún años de su creación, en general poca ha sido la importancia concedida a la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), sin simbolizar ello una verdadera significancia en términos de reconocimiento y perspectivas de desarrollo institucional. Es fundamental un repaso de la estructura institucional para reconocer dónde las modalidades de cooperación transfronteriza, como CSS y territorial, son receptadas.

Parte de la estructura institucional del MERCOSUR en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario, se encuentra sintetizada en el siguiente cuadro.

<p><b>Consejo Mercado Común (CMC)</b></p> <p>Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N° 21/05.</p> <p>Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta 01/08, Punto 17.11.</p>
<p><b>Grupo Mercado Común (GMC)</b></p> <p>Subgrupo de Trabajo N° 6 Medio Ambiente (SGT N° 6). Res. GMC N° 20/95, Dec. CMC N° 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N° 6.</p> <p>Grupo Ad Hoc de Expertos “Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N° 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N° 11/03.</p>

<sup>6</sup> Dado que la participación de las comunidades locales y actores territoriales varía mucho según cada experiencia, es decir, dadas las particularidades de la dimensión horizontal de la gobernanza multinivel que necesitan las fronteras, no es posible identificar un único modelo de actuación y las actividades y resultados de los Comités de Integración son prueba de esta situación.

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N° 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08.

Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC N° 89/00, Dec. CMC N° 59/00.

Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N° 05/02.

#### **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)**

Comité Técnico N° 2 Asuntos Aduaneros (CT N° 2). Dir. CCM N° 01/95, Dec. CMC N° 59/00.

Sub Comité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTCOF)

#### **Secretaría del MERCOSUR (SM)**

Dirección de la SM.

Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC N° 24/05 Regl. Art. 19.

Fuente: Elaboración propia.

De la estructura reseñada en este capítulo se abordarán el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), que cuenta con el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

### **2.1. Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza**

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) fue creado por medio de la Dec. CMC N° 05/02 con el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes del MERCOSUR”.

La constitución de este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas. Originariamente, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un “Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR”.

A diez años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación

de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente “top-down”.

Entre los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N ° 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N ° 69/00; Dec. CMC N ° 34/03, Dec. CMC N ° 02/06) y la creación de comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N ° 01/05).

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

El Consejo Mercado Común (CMC) -máxima instancia del MERCOSUR- resolvió, en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. El foro consultivo está conformado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos, abriendo la posibilidad de estar integrado directamente por representantes de instancias subnacionales.

Según el documento de creación, el Foro deberá “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados parte del MERCOSUR” y podrá “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”.

Este espacio creado tuvo muchas dificultades para hacerse operativo y no estuvo conformado y en pleno funcionamiento sino hasta el primer cuatrimestre del 2007. Los problemas para la operativización del FCCR no se han cerrado luego del período 2005-2007, pues las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo en cada país, generando una

suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el Intendente (elegido por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

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

### **2.3. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza**

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

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

En el marco del GTIF se realizó el proyecto “Integración Fronteriza en el MERCOSUR” (IFM) que resultó beneficiado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). El proyecto IFM busca definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza; toda vez que diagnostica e identifica problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo para las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR, y para el FCCR especialmente. Los objetivos específicos son, por un lado, la sistematización de los diagnósticos e investigaciones de las problemáticas de integración fronteriza; y por otro, la consulta a

los actores locales para la elaboración de propuestas en materia fronteriza, dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

En el marco del FCCR, resulta también interesante favorecer la articulación del GTIF con el Grupo de Trabajo de Integración Productiva (GTIP), para desarrollar estudios de complementariedades productivas, alianzas estratégicas para acceso a mercados, fomento de la infraestructura conjunta, formación de recursos humanos, asistencia técnica a estructuras intermedias de servicios empresarios, creación de nuevos instrumentos financieros, fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otras cuestiones.

### 3. Conclusiones

Las estructuras del Mercosur, por contradictorio que suene, carecen del diálogo necesario para una correcta articulación interinstitucional en materia transfronteriza. Se trata de un sistema intergubernamental en donde los Estados implicados participan de diferentes grupos y subgrupos de trabajo a partir de representaciones nacionales. Pero se registra una falta de comunicación importante entre los grupos y subgrupos. En este caso, el problema no serían las representaciones en los grupos sino la falta de interlocución e intercambio entre los mismos. La problemática fronteriza requiere de una aproximación multidimensional y es muy difícil ofrecer respuestas desde estructuras tan fragmentadas.

Las fronteras del Mercosur necesitan, por consiguiente, de un acercamiento con una mirada sistémica sobre su multidimensionalidad, considerando por supuesto que existen tanto condicionantes territoriales (criterios geoeconómicos y geopolíticos), como una jerarquía de relevancia entre las variadas dimensiones (identificación de los “issues systems” prioritarios).

Los lugares están dotados de especificidad, o sea, cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales, más allá de las posibles contingencias generales o globales. Es

lo que se entiende como la práctica de la frontera por los actores territoriales. Ello no invalida que cada gobierno nacional y, sobre todo, que a nivel regional se puedan construir políticas para las fronteras de acuerdo con los contextos históricos y geográficos.

El Mercosur necesita de manera urgente la construcción de una agenda consensuada de desarrollo y gobernanza territorial que permita paliar las asimetrías intraregionales y construir desarrollo desde abajo. Las áreas de frontera se han demostrado como laboratorios excepcionales para la experimentación social de la integración regional generando “nuevas centralidades” en zonas olvidadas gracias al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales y la generación de nuevos capitales sociales, que se materialicen en acciones y políticas directas en beneficio de las poblaciones de frontera.

### **Bibliografía**

- BID (2002). “El nuevo regionalismo en América Latina”. en BID, *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CELATA, F., COLETTI, R. y SANNA, V.S. (2012). “La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina”, Mimeo, Roma.
- COLETTI, R., CONATO, D., MARTELES, S. y VELÁSQUEZ, J. (2009). “La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú”, en Rhi Sausi, J.L. y Conato, D. (Coords.). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma: CeSPI e IILA.
- CONSEJO DE EUROPA (1980). *Convenio Marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de Mayo de 1980*.
- FERRER, A. (2007). “El éxito del MERCOSUR posible”, en *Revista de Economía Política*, Vol. XXVII, N° 1.
- FERRER, A. (2008). “Densidad Nacional y Densidad Regional”, en *Revista Densidades*, N° 1.

- FARAH, P., GRANATO, L. y ODDONE, N. (2010). *Las regiones de la Argentina. Herramientas para el desarrollo*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- GRANATO, L. y ODDONE, N. (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- JESSOP, B. (2002). “The Political Economy of Scale”, en Pekermann, M. y Sum, N. (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Londres: Palgrave Macmillan.
- MARTÍN LÓPEZ, M.A. y ODDONE, N. (Comps.) (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, Granada: UIM.
- ODDONE, N. (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*, Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.
- ODDONE, N. (2011). “La Unidad Temática de Desarrollo Social de la Red de Mercociudades: La construcción de la integración social desde abajo”, en Molina del Pozo, C.F., *Derechos Sociales en los procesos de integración*, Curitiba: Juruá Editora.
- ODDONE, N. (2012). *Estudio Comparado de la legislación municipal de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para identificar una base legal que promueva e incentive la integración centroamericana de los Gobiernos Locales*, Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa y Programa URBAL III, Esquipulas.
- PERKMANN, M. (2007). “Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross border region”, en *Regional Studies*, Vol. 41, Nº 2.
- PERKMANN, M. (2003). “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, Nº 2.
- PERKMANN, M. y N. SUM, N. (Eds.) (2002), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Londres: Palgrave Macmillan.
- PERKMANN, M. (2002), “The rise of the Euroregion. A bird’s eye perspective on European Cross Border co-operation”, en *Working Paper*, Department of Sociology, Lancaster University.
- RHI-SAUSI, J.L. y CONATO, D. (Coords.) (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma: CeSPI e IILA.

- RHI-SAUSI, J.L., CONATO, D., ODDONE, D. y SALERNO, D. (2011). *Conceptualización de la Cooperación Fronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador: CeSPI y SICA.
- RHI-SAUSI, J.L. y ODDONE, N. (2009a). “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR, en *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*, AECID - Programa de Cooperación Mercosur y FCCR, Montevideo.
- RHI-SAUSI, J.L. y ODDONE, N. (2009b). “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas” en Rhi Sausi, J.L. y Conato, D. (Coords). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma: CeSPI e IILA.
- RHI-SAUSI, J.L. y ODDONE, N. (2009c). “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR, en Rhi Sausi, J.L. y Conato, D. (Coords). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma: CeSPI e IILA.
- RHI-SAUSI, J.L., CONATO, D. y LAMELA, M. (2011). *Capitalización de Buenas Prácticas para la Cohesión Social*, Programa URBAL III, Roma: OCO-CeSPI.

**Carolina Ponce De León**  
**Universidad de Buenos Aires**

**Índice:** 1. Introducción: Globalización, Gobernanza y poderes locales;  
2. América del Sur: la creación de la red Mercociudades. Bibliografía.

**Resumen:** Mercociudades se presenta como una red madura y consolidada institucionalmente que desde su surgimiento se presentó como un nuevo espacio para favorecer el proceso de fortalecimiento institucional del MERCOSUR, a partir de la elaboración de nuevas estrategias de participación ciudadana y de la aplicación de una serie de nuevos principios para la gestión pública.

**Palabras clave:** Mercosur; Mercociudades; Cooperación Local.

## 1. Introducción: Globalización, Gobernanza y poderes locales

► Hoy se habla de globalización para referirse a una nueva fase en la evolución de todos los países, ya sean ricos o pobres. Casi todo ha cambiado en estos últimos tiempos, y ello ha afectado a las ciudades y su papel en la sociedad, en los países y en el mundo.

En palabras de Sassen (2004: 51), la globalización equivale esencialmente a la desnacionalización de la mayoría de decisiones que antes se asociaban con los atributos de la soberanía del Estado

Lo que caracteriza a este proceso es que los acontecimientos políticos, sociales y económicos ya no tienen un fundamento territorial. En todo el mundo los ciudadanos y los gobiernos se ven afectados desde el punto de vista jurídico, por actividades y decisiones que ocurren y que se toman fuera de sus fronteras. Sobre un mismo territorio se superponen hoy diversas fuentes de poder que provienen de diferentes lugares, fuera de las fronteras del Estado.

El fenómeno de la globalización ha acelerado el debilitamiento del Estado-Nación como sujeto único para actuar en el escenario internacional, existe una fragmentación del mismo, que permite la participación de nuevos actores de composición mixta.

Lamentablemente no es un proceso que afecta de la misma manera y en idéntica medida a la totalidad de las personas, divide al igual que une. Lo que para algunos aparece como globalización, para otros, es por el contrario localización. “Algunos se vuelven plena y verdaderamente globales; otros quedan detenidos en su “localidad”, Bauman (1999) un trance que no resulta agradable ni soportable en un mundo en que los globales hasta ahora, dieron el tono e impusieron las reglas del juego de la vida.

Si las políticas públicas no apuestan por un orden internacional más democrático y participativo las desventajas de la existencia localizada se ven acentuadas por el hecho de que los espacios públicos se hallan fuera de su alcance, con lo

cual las localidades pierden su capacidad de generar y negociar valor. No todas las criaturas humanas ocupan el mismo lugar, ni contemplan el mundo desde la misma perspectiva.

En este mundo donde la globalización según Bauman (1999) ha diseminado las visiones del mercado presentando una visión global sin política, sin gobierno ni gobernabilidad, sin autoridad y sin regulación para facilitar los flujos financieros y la plenitud de las relaciones transnacionales, se nos hace mas urgente y necesario encontrar un eje que nos centre, el lugar donde vivimos como forma de rescate de la política, como elemento fundamental de las relaciones humanas y económicas.

El concepto de gobernanza es utilizado para indicar los nuevos modelos para construir las políticas y la forma de acción colectiva. Alude a un nuevo estilo de gobierno, como modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado, nacionales e internacionales, orientadas a soluciones colectivas de problemas. Emite en forma primaria a la relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental antes centrada en el Estado-nación hacia otros niveles en una dimensión vertical y horizontal. Describe un sistema de negociación y coordinación continua entre un conjunto variado de jurisdicciones territoriales y sujetos para la solución de problemas específicos, la gestión y ejecución de políticas publicas.

Dentro de la gobernanza, la sociedad aparece como un elemento que debe tenerse en cuenta, principalmente la sociedad global. En esta nueva composición de las relaciones internacionales revaloriza el territorio y lo local, que toma forma a través del nuevo localismo.

Este localismo bien encausado, según Hocking (2004: 395-426), puede ofrecer la perspectiva de establecimiento de un nuevo orden mundial más igualitario y más justo. Para este autor la forma de las relaciones internacionales debe ser democrática y capaz de incluir a otros actores. Por eso parte de la idea del nuevo localismo y la relación en redes, donde la gobernanza en sus diversas di-

mensiones, es un aporte importantísimo para el desarrollo del papel político y mas democrático de las ciudades en el contexto internacional.

Se trata de elaborar políticas públicas que impliquen a diversos actores, y que estos puedan relacionarse en todo momento con otras esferas además de lo público. Es expresar una nueva forma de gobernar, que desmantela la estructura jerárquica de antaño de algunas instituciones incentivando la cooperación y el gobierno en red.

La incorporación de nuevos actores trae aparejado que las instituciones subnacionales, la sociedad civil organizada o los ciudadanos en general, jueguen un papel en el diseño y la implementación de las políticas publicas. La gobernanza permite que todos estos actores busquen la implementación de una política pública con nuevos valores y que sea prioritaria a las fuerzas del mercado. El Estado, sigue teniendo una importancia central, pero este debe negociar y compartir sus argumentos con otros actores a fin de tomar la mejor decisión.

El poder de gobernar y establecer relaciones internacionales, como se menciono anteriormente ya no pertenecen en exclusiva al Estado, sino que se abre así un escenario distinto donde gestionar los asuntos en red y donde poseer una capacidad relacional para saber compartir decisiones. Se crea un abanico de oportunidades para los poderes locales junto con otros actores. Las ciudades, al ser gobiernos de proximidad, tienen la capacidad de relacionarse de forma más inmediata con las redes sociales, políticas, culturales y económicas de diversos actores que actúan en el territorio y a la vez en la escena internacional.

En fin, podemos decir que la gobernanza esta intentando explicar el cambio de la naturaleza de la diplomacia y de los elementos como la soberanía, territorio y población, que tradicionalmente se asociaban al Estado y lo dotan de poder para ser sujeto y actor de las relaciones internacionales

De la relación global-local en la década de los años 1990 surge el concepto de paradiplomacia. La paradiplomacia constituye un fenómeno nuevo e importante dentro de las teorías sobre regionalismo y las relaciones internacionales, y

retrata la capacidad de influencia política de los actores locales: “La paradiplomacia forma parte del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores” (Keating 2004: 118).

Diversifica el ámbito donde nos proponemos trabajar las relaciones internacionales. Complementa la diplomacia estatal convencional, volcada en el interés nacional, con la incorporación de otros actores, como la sociedad civil y sus intereses locales en el ámbito internacional. Este concepto, podría ayudar a que la teoría de las relaciones internacionales asimile el cambio que significa la incorporación de nuevos actores como los gobiernos locales a sus conceptos.

La ciudad como puente entre territorio y ciudadanía, puede jugar un papel fundamental para determinar una nueva etapa en las relaciones internacionales. Basada en políticas de proximidad y donde las demandas de los excluidos de la globalización sean contempladas por organismos internacionales mas coherentes con nuestros tiempos. La acción subnacional es una realidad y, por lo tanto, debe ser reconocida como un hecho real.

A pesar de esta realidad indiscutible, el status jurídico de los entes subnacionales no se puede comparar al de sujetos de derecho internacional. Las ciudades son actores internacionales, aunque no son sujetos e derecho. No pueden concluir tratados con entidades extranjeras, por lo tanto carecen de *ius ad tractatum*, no pueden exigir responsabilidades ni ser susceptible de la misma, no pueden participar de pleno derecho en organizaciones internacionales como miembros, carecen de órganos propios capaces de participar en las decisiones de las organizaciones<sup>1</sup>. A diferencia de los ciudadanos no tienen acceso directo a órganos judiciales, lo que hace difícil reconocerles cierta personalidad jurídica.

Siguiendo a Beltrán de Felipe, podríamos decir que, toda la actividad internacional subnacional lleva una vida peculiar al margen del derecho internacional, en parte sometida a reglas de derecho internacional privado, como ser

---

1 Por ejemplo, El Congreso de Poderes Locales y Regiones del Consejo de Europa al igual que el Comité de las Regiones de la Unión Europea, son órganos meramente consultivos.

los acuerdos de federaciones de empresarios o Cámaras de Comercio, y en parte sometida a reglas de arbitraje. Aun así puede generar responsabilidad al Estado, si consiste en una obligación que el derecho internacional asignan a los Estados, o si estos tenían es deber de vigilancia sobre la actividad internacional de los entes subnacionales.

Este aspecto jurídico, en el que las ciudades no son centros de imputación de derechos ni obligaciones, esta cambiando paulatinamente. En algunos casos las ciudades han tenido algún tipo de reconocimiento internacional, que fueron las llamadas ciudades libres de Cracovia, Shanghai, o territorios internacionales como Tánger o Jerusalén.

## 2. América del Sur: la creación de la red Mercociudades

En algunos países de América del Sur, pasada la década de los años 1990, parece haberse configurado, una tendencia, más o menos generalizada, de ampliación de las funciones y del campo de actuación de las esferas subnacionales de gobierno, que gradualmente pasan a asumir responsabilidades por la promoción del desarrollo en los territorios bajo sus jurisdicciones, lo que implica, necesariamente, mayor presencia en el plano internacional.

Esta tendencia, no ha sido acompañada por el desarrollo institucional del MERCOSUR<sup>2</sup>, que no generó incentivos para favorecer la integración entre los cuatro Estados miembros, ni mucho menos entre éstos y sus gobiernos subestatales. Se formuló un MERCOSUR comercial acorde con un mundo globalizado

---

2 MERCOSUR, como Mercado Común del Sur, es una denominación que surge durante el proceso de negociación del Tratado de Asunción, iniciado en septiembre de 1990, en base a lo acordado en el encuentro de Buenos Aires entre los presidentes de Argentina y de Brasil, celebrado en junio de ese año. Incluso la denominación Mercosur que comenzó a instalarse entre negociadores, en la prensa y en los borradores de texto del futuro Tratado, era entendida como Mercado Común del Cono Sur. Fue el negociador de Brasil, el embajador Celso Amorin, quien pidió que se suprimiera de su artículo 1º la palabra “cono” ya que, según se indico, en la opinión publica de los Estados del Nordeste del Brasil iba a generar la idea de un proyecto muy centrado en las regiones del sur del país. Esto es interesante por que tal cambio anticipo la dimensión sudamericana que luego iría perfilándose en el Mercosur.

dominado por las economías de mercado que, lejos de generar efectos de homogenización, ha generado procesos de dispersión.

Este proceso de integración se ha caracterizado por una fuerte concentración del poder de decisión, tanto en los Estados Partes como, más específicamente, en los Poderes Ejecutivos nacionales de cada uno de ellos. Los Estados Parte del bloque “padecen” de una excesiva centralización de las atribuciones y competencias en el poder nacional, las acciones relativas a la integración regional han quedado históricamente circunscriptas a una conducción concentrada, tanto institucional como geográficamente.

Desde su creación, MERCOSUR estuvo sometido a reclamos de participación por parte de distintos actores para crear instancias democráticas en su seno y evitar la fragmentación del proceso. Entre ellos jugaron un papel relevante varios gobiernos subnacionales de la región que, persiguiendo la legitimación democrática del organismo y el impulso al desarrollo local en lo económico y en lo social, se constituyeron en la Red Mercociudades. Desde la perspectiva subnacional regional, la Red Mercociudades permitió que se articularan diferentes propuestas con la expresa intención de incidir en la agenda y en la institucionalidad del MERCOSUR.

Esta iniciativa fue muy importante para que la cuestión local, totalmente ausente en la creación del MERCOSUR, fuese adquiriendo relevancia y protagonismo significativo en los últimos años. Los gobiernos locales han asumido, gradualmente, responsabilidades para la promoción del desarrollo de sus respectivas jurisdicciones, ampliando sus funciones y su campo de actuación, adquiriendo una presencia significativa, tanto en el ámbito nacional como internacional.

En todos los Estados Parte las atribuciones de los municipios se limitan, en general, a la conservación de su patrimonio (por ejemplo el mantenimiento de plazas y calles, iluminación y recolección de residuos sólidos, etc.) sin otras atribuciones en políticas sociales. Los procesos de descentralización han ido aumentando y con ello, las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Aunque, en la mayoría de los casos, sin la contrapartida de más recursos; pero siempre intentando

incidir en la construcción de la integración y aportando, en especial, la perspectiva de las ciudades a un MERCOSUR que, desde su origen había excluido la dimensión local.

A pesar de esas falencias las principales ciudades de la región dieron un gran salto, al constituir la Red Mercociudades, dando un paso más allá de sus jurisdicciones específicas y contribuyendo al diseño de políticas públicas comunes.

En marzo de 1995, durante la realización del Seminario “MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades”, organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur en Asunción, los Alcaldes participantes comenzaron a idear la conformación de una asociación de ciudades. En la Declaración de Asunción, emitida en dicha oportunidad, los Alcaldes manifestaron la voluntad de crear una asociación de Ciudades del MERCOSUR, que se denominaría Mercociudades, y el deseo de participar activamente de la construcción del proceso de integración regional.

En julio del mismo año, los Alcaldes firmaron el “Compromiso de Porto Alegre”, en el cual expresaron su aspiración de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración. En dicho documento se definieron, además, las características principales que tendría la nueva organización de ciudades y se estableció un plazo para la fundación de la misma.

En la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos, celebrada en Asunción en noviembre de 1995, doce ciudades firmaron el Acta Fundacional de Mercociudades: Las ciudades fundadoras fueron por Paraguay: Asunción; Rosario, La Plata, Córdoba y Buenos Aires por Argentina; Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasilia y Salvador por Brasil; y Montevideo por Uruguay. En la actualidad doscientos trece municipios conforman la Red Mercociudades: ochenta de Argentina, setenta y uno de Brasil, veintidós de Paraguay, dieciséis de Uruguay, cuatro de Venezuela, cuatro de Bolivia, doce de Chile y cuatro de Perú. Fuente

Es cada vez más notoria la presencia de los gobiernos locales en la vida cotidiana de cada ciudadano, ganando terreno en el imaginario colectivo nacional,

registrándose “la presencia de los gobiernos subnacionales en áreas reservadas hasta el momento al gobierno nacional, en especial vinculadas a las políticas sociales y socioeconómicas, desarrollo productivo, generación de fuentes de trabajo, turismo, búsqueda de financiamiento complementario a través de la cooperación descentralizada” (Oroño, 2005).

A instancias de Red Mercociudades y de los propios actores subestatales, con la perspectiva de que lo local constituya un ámbito privilegiado para avanzar en la coordinación de las políticas, en el intercambio de experiencias y en la circulación horizontal de la información, la dimensión local se fue introduciendo en el MERCOSUR.

Muestra de esto es que a fines del 2000, por Resolución N°90/00 del Grupo Mercado Común<sup>3</sup>, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) “... con la tarea de promover el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal de los Estados Partes del MERCOSUR, de manera de promover el bienestar y una mejor calidad de vida a los habitantes de las ciudades de la región”.

Al crearse la REMI se avanza hacia el reconocimiento de la importancia de actores territoriales electos y se valora como un paso hacia la democratización de los ámbitos regionales. En el caso de que pase realmente algo, porque la creación de un mecanismo no implica necesariamente que se ponga en práctica, por ello, es importante dar datos y ejemplos de acciones concretas generadas pro el REMI. Sin embargo, han habido ciertas falencias como: la omisión de la Red Mercociudades (siendo la única organización que solicitaba la creación de un espacio para la dimensión local), el descarte de la estructura horizontal (utilizando nuevamente la lógica de “suma de cuatro”, por la que los cuatro Estados Parte designarán a los representantes de los Municipios e Intendencias), entre otras.

En resumen, la REMI no resultó un ámbito en el cual la participación de los gobiernos locales de la región se propiciara vigorosamente; en cambio, dificultó

---

3 Ver Resolución completa en: <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=602>.

el tratamiento de la cuestión local y la implicación de los actores institucionales de nivel subnacional.

Propuesta por los propios actores de la REMI y, nuevamente, por demanda de la Red Mercociudades, se crea el *Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)*, mediante Decisión N.º 41/04 del Consejo Mercado Común<sup>4</sup>, establece "...el desarrollo del proceso de integración tiene una dimensión política creciente, la cual requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores envueltos en el mismo, así como la conveniencia de instituir un foro que se preste al diálogo y a la cooperación de las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR".

Con esta decisión se concreta una nueva instancia de participación institucional de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración, además del reconocimiento que tiene la dimensión local y la legitimidad de los actores territoriales.

La creación de este organismo, con capacidad de ejecución y con cierta autonomía respecto de los gobiernos centrales, debe registrarse como un avance significativo en dirección a la mayor participación de los gobiernos subnacionales.

Este espacio reconoció en sus fundamentos una motivación más clara y positiva con respecto al rol de los gobiernos provinciales. El Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) se instala en Río de Janeiro, Brasil, en enero de 2007.

No sería correcto decir que Mercociudades marcó la agenda del MERCOSUR, pero sí es posible afirmar que ha tenido una importante incidencia en dicha agenda de integración, así como fuerte motivación para desarrollar acciones en ese sentido, a partir de la percepción del impacto que el tipo de agenda de la región tiene sobre cada uno de los gobiernos provinciales. Sin embargo, por

---

<sup>4</sup> Ver Decisión completa en: <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=580>.

las propias características de conformación del MERCOSUR (interejecutivos) la dimensión local no surgió como iniciativa cupular, sino a partir del reclamo de los propios actores provinciales, con la perspectiva de que lo local constituye un ámbito privilegiado para avanzar en la coordinación de las políticas, en el intercambio de experiencias y en la circulación horizontal de la información.

A través de la Red Mercociudades, con la participación de actores subnacionales, se logró traspasar algunas de las barreras estructurales del MERCOSUR, para la participación de estos en la formulación y ejecución de políticas sociales.

La experiencia acumulada y la incidencia política de la red, su consolidación como un espacio político de ciudades promotoras del accionar del conjunto en pos de profundizar un MERCOSUR inclusivo de las dimensiones políticas, sociales y culturales, que opera en su dinámica institucional en clave regional y no nacional, resultó fundamental en el camino hacia el reconocimiento institucional de los gobiernos locales.

El proceso de inclusión formal de la participación de los gobiernos provinciales en el MERCOSUR recién está comenzando. Los diversos escenarios posibles de la participación, en la medida en que se concreten, mucho han de mostrarnos acerca de la calidad y profundidad de la integración en la región.

El MERCOSUR es un proyecto multidimensional y de largo plazo. Es un proceso continuo sin punto final ni garantía de irreversibilidad. No responde a ningún modelo de libro de texto ni a los desarrollados en otras regiones. Es, un intento de trabajo conjunto entre un grupo de Estados, que procura responder a las peculiaridades, intereses y realidades propias de la región. En la práctica no es fácil lograrlo y por ello siempre parecerá incompleto y distante de cualquier idealización.

La cooperación descentralizada es un elemento clave para complementar intereses comunes a los efectos de diseñar acciones en red de desarrollo local; entendiendo por “redes” los sistemas de relaciones y de flujos de información que

facilitan la creación de sinergias hacia “un proyecto común” con beneficios para todos los integrantes de la red.

El fortalecimiento del trabajo en red, para la integración regional y gestión descentralizada, forma parte de la nueva orientación administrativa del Estado. Se produce la transferencia al gobierno local, siendo éste el actor privilegiado, dado su carácter de actor político con legitimidad propia y la proximidad con los ciudadanos y sus problemas, lo cual le otorga la capacidad de traducir dicha cercanía en propuestas y políticas reales congruentes a sus concretas necesidades.

Bajo la forma del trabajo en red cada ciudad forma parte de un sistema, en el cual pueden llegar a solucionarse problemas que, por un municipio de forma aislada, no llegaría a concretarse. Ello se debe al cuasi inexistente desarrollo a nivel municipal de los departamentos de cooperación, la carencia de recursos, la falta de capacitación del personal y la ausencia de conciencia respecto de la importancia de las relaciones internacionales en el ámbito municipal. De esta manera, el principio de cooperación entre las partes se hace presente con el trabajo bajo la modalidad de foros, cuyas conclusiones se intentan aplicar en los aspectos locales comunes. Por lo tanto, el funcionamiento en red favorece la diversidad de propuestas.

La Red Mercociudades, encuentra en el MERCOSUR el ámbito idóneo, en el cual las ciudades desempeñarán un papel estratégico en la articulación entre dicho proceso de integración y la sociedad. Uno de los aspectos a destacar consiste en que la Red Mercociudades diseñó su propio funcionamiento a partir de la lógica horizontal de red, impulsando una agenda proactiva de integración. Al permitir la participación abierta de sus miembros, tanto en la elección de las Unidades Técnicas como en el compromiso asumido en las mismas. De esta manera, se generan demandas y propuestas concretas hacia el MERCOSUR, que contiene la dimensión local de los actores que promueven el funcionamiento y la estructura dicha Organización Internacional, como ha sido la creación del FCCR.

Mercociudades sirvió y sirve para potenciar las capacidades de cooperación e integración entre las ciudades. Se concretaron varias colaboraciones entre las

ciudades, en el campo de la gestión ambiental, en la socialización de programas sociales y en la transmisión de experiencias administrativas exitosas entre sus miembros. Es una gran herramienta para atender de manera más efectiva las necesidades y expectativas de sus comunidades.

A lo largo de los años el proceso de integración ha sumado más ciudades y países, de los que inicialmente participaron en su conformación. Fueron 11 ciudades al inicio, hoy son 213 y sigue creciendo: las ciudades de Mercociudades ya representan más de 80 millones de personas.

Cada año desarrolla infinidad de programas y proyectos, en muy diversas modalidades de coparticipación y sigue trabajando en el desarrollo de nuevos proyectos articulados en las unidades temáticas de la red, plasmado a través del fortalecimiento de la producción de ideas y conocimientos fruto de los encuentros y las discusiones sobre la problemática municipal en la región, con el solo objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus ciudades.

Mercociudades se presenta como una red madura y consolidada institucionalmente que desde su surgimiento se presentó como un nuevo espacio para favorecer el proceso de fortalecimiento institucional del MERCOSUR, a partir de la elaboración de nuevas estrategias de participación ciudadana y de la aplicación de una serie de nuevos principios para la gestión pública.

Ofreció a los municipios una nueva realidad institucional para satisfacer las necesidades internas de cada unidad, combatiendo de esta manera algunos de los principales problemas que presenta el MERCOSUR: la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de medidas y los habitantes de las ciudades y grandes desequilibrios territoriales a los que, en principio, ha sido muy difícil ponerles fin desde las estructuras centrales de nuestros Estados-Nación,

La Red Mercociudades y el trabajo desarrollado en el ámbito de sus unidades temáticas, permitió la creación de nuevos espacios de “governance” en el MERCOSUR.

Dentro de los procesos de “governance”, la descentralización se ha convertido en un elemento articulador clave. En ella los ciudadanos aprendan a gobernarse a sí mismos. Las unidades temáticas han favorecido la “governance” vertical, pero sobre todo la horizontal en el ámbito de la Mercociudades.

La creación de la Red es una clara señal de reconocimiento al papel que en la integración regional están llamados a cumplir los gobiernos locales y fundamentalmente, un desafío para ampliar y fortalecer esta red.

Mercociudades ayudará a que el espacio institucional de lo local en el MERCOSUR se constituya en un instrumento verdaderamente valioso y útil en el proceso real de integración trabajando intensamente en la disminución de las asimetrías sociales y económicas, por la promoción de la democracia participativa y la intensificación de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno en la región, y por brindar una mayor visibilidad a los beneficios que la integración tiene para la ciudadanía muchos buenos deseos pero pocas concreciones

Ha dado muestras del potencial de la red para promover procesos a nivel local en la región y está llamada a liderar este desafiante y prometedor proceso: cooperar; ayudarse; coordinar; aprender de las experiencias de los otros; articular acciones; definir y aplicar políticas comunes; y trabajar en red.

## Bibliografía

ALBURQUERQUE, F. (1999). “Identidad y territorio” en Elgue, M.C. *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*, Buenos Aires: Corregidor.

BAUMAN, Z. (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

DRNAS DE CLÉMENT, Z. (1997). “Aspectos internacionales de la participación de los entes subnacionales en los procesos de integración”, en Drnas de Clément, Z. (Ed.). *Globalización, integración, regionalismo*, Córdoba: Marcos Lerner.

\_\_\_\_\_, *Aspectos internacionales de la participación de los poderes locales en los procesos de integración. Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. N° 13, Granada.

- DROMI, Roberto et al. (1996). *Derecho Comunitario. Sistemas de integración y régimen del MERCOSUR*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- HOCKING, B. (2004). “Patrullar por la “frontera”: la condición de actores de los gobiernos no centrales”, en Morata, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 395-426.
- KEATING, M. (2001). “Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Aldecoa Luzarraga, F. y Keating, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons.
- KEHOANE, R.O. y NYE, J. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, R. (1988). *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MAGARIÑOS, G. (2000). *Integración Multinacional: Teoría y Sistema*, Montevideo: Universidad ORT y ALADI.
- MARX, V. *Las ciudades y su inserción política en las Relaciones Internacionales*. En *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*, N° 13, Granada.
- MORATA, F. (1998). *La Unión Europea, procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_\_, (2004). “Gobernanza Multinivel en la Unión Europea”, Valencia: Tirant lo Blanch.
- OROÑO, A. (2005). “Desafíos para la gestión progresista de los gobiernos progresistas en las intendencias del interior”, en Ponencia en Segundo Seminario: Gobierno Política y Gestión Municipal.-Montevideo: ICP - Fesur.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- PEÑA, F. (2003). *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*, Buenos Aires: EDUNTREF.
- ROMERO, M. del H. (2004). “Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación descentralizada”, en Romero, M. del H. y Godínez, V. *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*, Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

\_\_\_\_\_, (2009). “La Cuestión Local del MERCOSUR. Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda”, en CAETANO, G. (Coord.). *La Reforma Institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo: CEFIR.

NÚMEROS DE *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* / *Eixo Atlântico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

Nº 19, 2012: *Al Sur de las Fronteras:*

*Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza  
en la Unión Europea y América Latina*

Nº 18, 2011: *Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa:  
Reflexións e Debates Multinivel*

Nº 17, 2010: *Eixo Atlántico: Pasado, Presente e Futuro*

Nº 16, Xullo-Decembro, 2009: *Cooperación en Europa de Segunda Xeneración:  
Redes e Proximidade*

Nº 15, Xaneiro-Xuño 2009: *Innovación nas Organizacións Públicas*

Nº 14, Xullo-Decembro 2008: *Os Desafíos da Enerxía*

Nº 13, Xaneiro-Xuño 2008: *Aproximacións á Cooperación Territorial  
en España e Portugal*

Nº 12, Xullo-Decembro 2007: *A Programación Financeira Comunitaria  
2007-2013*

Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal*

Nº 10, Xullo-Decembro 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio  
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*

Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*

## NÚMEROS PUBLICADOS NA *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*

- Nº 8, Xullo-December 2005: *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*
- Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: *A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea*
- Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*
- Nº 5, Xullo-December 2003: *Segurança no Trabalho*
- Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: *“A mirada do outro”. Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.*
- Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: *Protecção Civil e Segurança dos Cidadãos*
- Nº 2, Xullo-December 2001: *Política urbana: Regeneração, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*
- Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

### NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL  
EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREGIÃO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Segundo acordo do Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* (Acta de Reunión do mesmo con data de 17-I-06), establécense as seguintes normas de publicación de orixinais para a Revista:

- Os documentos propostos para a súa publicación deberán ser enviados polos autores a través do correo electrónico ao Eixo Atlántico (sep@eixoatlantico.com), sinalando: Proposta de Publicación para o nº X de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Na súa primeira páxina deberán figurar os seguintes datos: nome, apelidos e institución á que pertencen, título do traballo, breve resumo (100-150 palabras), palabras clave, un breve *currículum vitae* (non máis de 4 liñas) onde se amosen os seus traballos e publicacións máis salientables, así como a dirección de contacto, con teléfono, fax e correo electrónico.
- Os orixinais serán revisados polos avaliadores nomeados entre os membros do Consello de Redacción e do Comité Científico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*. Estes orixinais poderán ser enviados en calqueira das seguintes linguas: galego, portugués, castelán, inglés e francés, e previa aprobación por parte do Consello de Redacción, serán publicadas na Revista no idioma proposto.
- O formato de entrega do documento será en soporte electrónico en tamaño DIN A4, cun número de palabras do texto que oscilará entre 25.000 e 30.000, a espacio e medio e letra Arial tamaño 12, para a sección de *Estudo Monográfico e Experiencias e Casos*, e de entre 5.000 e 6.000 para a sección de *Noticias e Informacións Eurorrexionais*. A estrutura da Revista é flexible razón pola cal pode ocorrer que nalgún número non se contidos no último apartado.
- Os cadros e gráficas insertaranse ao final do documento nun apartado nomeado como ANEXO; en todo caso o Consello de Redacción valorará

- a necesidade final de incorporación dos devanditos cadros á publicación.
- As notas a pe de páxina insertaranse no texto desexado debendo aparecer ao final de cada páxina, numeradas dun xeito correlativo (1, 2, 3...).
  - A bibliografía incluírase ao final de cada un dos documentos, no apartado así denominado, coas seguintes características: Primeiro apelido do autor (maiúsculas), nome, ano (distinguindo a, b, c si existen varias publicacións no mesmo ano do autor), título do artigo (entre vírgulas o capítulo do libro), título do libro (en cursiva), título da revista (cursiva), lugar de publicación e editorial (só libros), e números de páxinas: DROR, Y. (1988). *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P. (1993). “Central bank independence and economic performance”, *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto: 21-36. Cando a cita se realiza no texto procederase da seguinte maneira: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk and Marsh, 1995) o (Franklin et al., 1995), cando sexan máis de tres.





**EIXO ATLÂNTICO**  
**DO NOROESTE PENINSULAR**

[www.eixoatlantico.com](http://www.eixoatlantico.com)

caixanova 

Cofinanciado por:



PROGRAMA  
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIZA  
ESPAÑA - PORTUGAL  
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIZA  
2007 - 2013



UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional