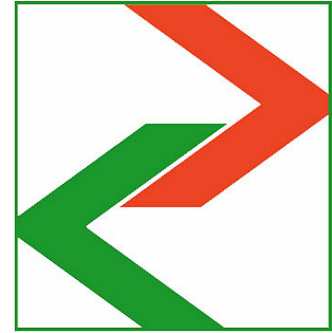


Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)  
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)  
Association des régions frontalières européennes (ARFE)  
Association of European Border Regions (AEBR)  
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)  
Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)  
Werkgemeenschap van Europese grensgebieden (WVEG)  
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)  
Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)  
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)  
Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (АЕПР)

---



## ***(SUMARIO EJECUTIVO EN CASTELLANO)***

### **FINAL REPORT**

## **CROSS-BORDER COOPERATION IN LATIN AMERICA**

### **Contribution to the regional integration process**

***(Reference nº 2009.CE.16.0.AT.118)***

**Association of European Border Regions  
(AEBR)**

**October 2010**

## Sumario Ejecutivo

Este estudio ha sido realizado en el marco del llamamiento del Parlamento Europeo para incorporar la Política Regional de la Unión Europea (UE) dentro de un contexto más internacional y en la política de cooperación con países terceros de la UE. También describe una hoja de ruta para la Cooperación Transfronteriza (CTF) en América Latina, en estrecha colaboración con la UE y otros socios europeos.

El nuevo enfoque de la Comisión Europea (DG Regio) en los aspectos territoriales de la asociación estratégica entre la UE y América Latina es un gran paso para alcanzar mejores niveles de cohesión territorial. Pero debe ponerse de manifiesto que en América Latina hay unas condiciones previas para el desarrollo regional y la CTF de carácter geográfico, histórico, económico, social y político que difieren enormemente de la situación y experiencia europeas. La voluntad política para desarrollar CTF en Europa está unida al proceso de integración supranacional que se inició en este continente tras la II Guerra Mundial. Y también está ligada a procesos nacionales y subnacionales. Por razones históricas, los gobiernos nacionales latinoamericanos han sido hasta ahora los actores políticos más relevantes. Las regiones, provincias, departamentos y municipalidades dependen política y financieramente de los gobiernos nacionales, así como desde el punto de vista de la planificación. Hasta ahora no se ha producido un enfoque de la CTF basado en el territorio, con estructuras operativas como las que se han desarrollado en Europa.

En la última década puede confirmarse un incremento sustancial de la voluntad política para apoyar, desarrollar y fortalecer la CTF en América Latina. No hay duda de que las administraciones regionales y locales latinoamericanas están jugando un papel creciente en muchos aspectos transfronterizos, al igual que el sector económico y las ONGs. La regionalización y la CTF están cada vez más presentes en las agendas políticas de todos los países de MERCOSUR (particularmente en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sus socios originales). Pero la CTF se desarrolla de una manera informal y poco estructurada en la mayoría de ocasiones.

Ha llegado el momento de debatir en profundidad una estrategia clara y específica y unos recursos financieros comunes, así como sobre el reparto de tareas y responsabilidades entre los distintos niveles (supranacional, nacional, regional y local). Predominan las actividades aisladas, en principio bienvenidas, que dependen demasiado del compromiso de individuos, organizaciones o instituciones concretas (con el consiguiente riesgo de que las actividades cesen cuando determinadas personas ya no estén al cargo). No suelen formar parte de una estrategia de desarrollo regional ni de un planteamiento general de desarrollo transfronterizo y, a veces, compiten unas con otras. La experiencia en la UE muestra que las instituciones o estructuras permanentes de CTF son muy útiles, ya que canalizan la cooperación de una forma más estratégica y permanente.

Uno de los hallazgos de este estudio consiste en la evidencia de que la experiencia europea en cooperación transfronteriza e interregional está adquiriendo cada vez mayor relevancia en América Latina. Muchos de los interesados locales desean utilizar este conjunto único de experiencias y aprovechar la mejor (y la peor) práctica disponible para desarrollar una CTF real entre la mayor parte de los países. Esto es sobre todo así en las áreas fronterizas entre

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En este sentido, las siguientes áreas fronterizas de Sudamérica fueron seleccionadas como casos concretos en este informe:

- La Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay
- La frontera bilateral brasileño-uruguaya

En el estudio se ha desarrollado un análisis DAFO (*SWOT*) para las áreas seleccionadas en Sudamérica y se ha esbozado un informe inicial sobre la situación de la CTF en Centroamérica. El análisis DAFO se ocupa brevemente de la situación socio-económica, la división territorial y los retos y oportunidades (según la información disponible). También describe los factores internos y externos que son favorables o desfavorables para la CTF.

Las enormes distancias, la falta de instalaciones conjuntas de control fronterizo, las escasas infraestructuras (en comparación con los estándares europeos), así como la fragilidad de las economías tienen un enorme impacto en el desarrollo de una CTF sostenible, que ha de ser fortalecida en el futuro. En algunos casos la dificultad no radica tanto en encontrar los recursos financieros, sino en la utilización de fondos nacionales para actividades transfronterizas (los fondos nacionales son destinados únicamente a proyectos nacionales).

Las administraciones locales y regionales no disponen de formación orientada a la CTF para desarrollar programas o estrategias conjuntas, organizar una cooperación permanente o establecer estructuras o instituciones transfronterizas para la cooperación.

Como resultado de este estudio se ha esbozado una serie de proyectos concretos, un plan de acción y una hoja de ruta, incluyendo los próximos pasos para fortalecer la CTF en las áreas fronterizas seleccionadas y cómo proceder en otras fronteras latinoamericanas. Teniendo en cuenta la experiencia de la UE y los intercambios con expertos latinoamericanos, puede afirmarse que:

- La CTF creará un valor añadido sostenible y contribuirá a la integración latinoamericana convirtiéndose en el cemento de la “Casa Latinoamericana. Para tener éxito, las zonas que siguen dándose la espalda en este proceso de integración deben encontrarse cara a cara, al tiempo que se respetan las soberanías nacionales. También deben superarse barreras y prejuicios.
- Una CTF descentralizada a nivel local y regional en colaboración con los gobiernos nacionales y los organismos supranacionales es el instrumento más adecuado para preparar esa nueva cualidad de las fronteras como espacios de encuentro que ofrecen una amplia gama de oportunidades.
- El éxito de la CTF en América Latina debe basarse en los siguientes elementos clave:
  - Un desarrollo paso a paso (primero las tareas, después la estructura);
  - El fortalecimiento de las tareas y responsabilidades locales y regionales;
  - Un planteamiento estratégico/programático;
  - Proyectos realmente conjuntos;

- Una estructura permanente de trabajo por área transfronteriza (informal, más tarde formal) como actor principal (toma conjunta de decisiones, secretaría y personal conjuntos);
- Recursos financieros comunes propios.

### **Plan de acción a corto y medio plazo (en las fronteras de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)**

El objetivo principal es mejorar la CTF asegurando el tránsito desde una actividad transfronteriza esporádica hasta un enfoque más programático y estratégico (sostenibilidad).

Para implicar a todos los interesados de ambas partes de la frontera y conseguir un planteamiento más estratégico de la CTF, debe desarrollarse un programa de formación coherente que fortalezca las capacidades locales y regionales.

En una primera fase se recomienda iniciar un proceso paralelo, ya que la formación específica y la elaboración de estrategias/programas necesitan tiempo. Mientras tanto, debe diseñarse y llevarse a cabo una serie de proyectos y otras acciones transfronterizas que surjan del análisis DAFO. De lo contrario no ocurrirá nada durante esta fase dando como resultado un alto grado de frustración entre los actores y aquellos ciudadanos que hayan desarrollado mayores expectativas.

En la Triple Frontera extendida (AR/BR/PR) y en la frontera entre Brasil y Uruguay debe establecerse una organización o asociación transfronteriza en cada área (compuesta por las administraciones locales y regionales) evitando la duplicidad de estructuras. Dicha organización debe ser la responsable de gestionar y coordinar todas las actividades transfronterizas (responsabilidad política). En cada departamento o provincia implicada una persona debería destinarse exclusivamente a la CTF. A nivel nacional, un departamento (y una persona) debería asumir la responsabilidad general de la cooperación territorial, con un enfoque principal en la CTF. Los fondos nacionales destinados a las actividades transfronterizas deben presupuestarse de forma plurianual.

El papel de la UE es estimular y facilitar este proceso intensificando los contactos políticos y destinando algunos recursos financieros para hacer posible la puesta en funcionamiento de las recomendaciones.

### **Hoja de ruta para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en América Latina**

La CTF en América Latina debe llevarse a cabo a nivel local, regional y nacional (Gobernanza Multi-nivel y Subsidiariedad) con el apoyo de las organizaciones supranacionales (MERCOSUR, CAN, UNASUR) y la participación del sector económico y otros actores no gubernamentales de la sociedad civil (Principio de Parteneriado). La relevancia del nivel subnacional (enfoque de abajo arriba) aún ha de crecer dentro del ciclo completo de este proceso de integración regional.

Para alcanzar este objetivo, programas, proyectos y estructuras transfronterizas fortalecerán la cohesión económica y social sin alterar los derechos soberanos. Este estudio propone tres grupos de objetivos:

- *Objetivos a corto plazo:* proyectos concretos, necesidad de cooperación descentralizada, establecimiento de asociaciones, estructuras informales para la CTF en general;
- *Objetivos a medio plazo:* incremento de las capacidades locales y regionales para una CTF sostenible, elaboración de estrategias, programas y proyectos conjuntos, fortalecer las instituciones transfronterizas; y
- *Objetivos a largo plazo:* con vistas al proceso de integración regional en toda América Latina.

En paralelo, debe fortalecerse desde el primer momento:

- El proceso político para definir una visión territorial que mejore la integración económica y social y el desarrollo regional de América Latina mediante la CTF.
- Las capacidades locales mediante un programa de formación en CTF para funcionarios, políticos y otros interesados.

### **Proyectos concretos**

El desarrollo de la hoja de ruta descrita anteriormente resulta un proceso difícil. Para comenzar una colaboración exitosa entre Europa y América Latina que promueva la CTF es recomendable cooperar en la puesta en marcha de una serie de proyectos seleccionados:

#### *La Ruta Transfronteriza de las Reducciones Jesuíticas*

Basado en la promoción nacional existente de una ruta de las Misiones Jesuíticas mediante organizaciones de Paraguay y Argentina, el objetivo del proyecto es construir una ruta turística transfronteriza, y después transnacional (de acuerdo con sus antecedentes históricos), que incluya una estructura de gestión que desarrolle y defina productos y potenciales turísticos para una amplia comercialización mundial.

#### *Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP)*

El principal objetivo de la COMIP es ampliar la cooperación existente, más técnica y centrada en el control del río Paraná, a una cooperación más política y estratégica, implicando a las comunidades y todos aquellos sectores interesados en una CTF práctica a lo largo del río Paraná.

#### *Ciudades Gemelas*

Juegan un papel muy importante en el desarrollo de la CTF en la frontera uruguayo-brasileña. Hoy día son las puertas que conectan otras ciudades y metrópolis distantes, y lugares para actividades menores que contribuyen al desarrollo de la economía local. A pesar de los problemas fronterizos existentes (las actividades ilegales, por ejemplo), los lazos socioculturales y las actividades económicas pueden ser puntos de partida para desarrollar una CTF más sostenible.

### Proyecto Transnacional Río de la Plata

El triángulo del Río de la Plata (AR/BR/UR) debe constituirse en área piloto para un proyecto transfronterizo y transnacional mayor, que construya la Región Metropolitana de la Plata, rodeada de una red de ciudades de tamaño mediano, centros regionales y comunidades rurales mediante una fructífera asociación urbano-rural. En esta área también pueden llevarse a cabo medidas clave (mejora de la accesibilidad, transportes verdes y promoción de la creatividad y el interés económico) que sean un buen ejemplo para otras áreas de América Latina.

### La Faixa de Fronteira de Brasil

Deben ponerse de manifiesto y apoyarse por todos los medios las distintas iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno Federal y los Estados de Brasil. Particularmente interesantes son los estudios desarrollados por el Grupo RETIS de la Universidad Federal de Río de Janeiro sobre la Franja de Frontera Brasileña. RETIS y la ARFE han acordado intercambiar puntos de vista con el Gobierno de Brasil y la Comisión Europea para ampliar estos estudios con la participación de los países vecinos en todo el proceso.