

**Fronteras:
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,
compiladores

Fronteras: rupturas y convergencias



Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto
Cuidado de la edición: Daniel Félix
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: agosto de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha</i>	
 CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA:	
ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
Discursos de seguridad	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad	
en la frontera norte	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador:	
una visión comparada	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera	107
<i>Anaité Vargas</i>	

CAPÍTULO II

FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

CAPÍTULO III

FRONTERAS EN EL MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR.	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

CAPÍTULO IV

OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
Anexos	303

Capítulo III

Fronteras en el MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR

José Luis Rhi Sausi* y Nahuel Oddone**

Introducción

Las fronteras del MERCOSUR pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados nacionales, o bien desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras sudamericanas 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 Estados nacionales sudamericanos ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importantes de la historia tras el fin de los *Virreynatos* de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombáticas 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 internacional, y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el *yo* pasaba a ser parte del *otro*, es decir, que el *dentro* pasaba a ser parte del *fuera*.

* Director del *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) y del Proyecto “Fronteras Abiertas”. Roma. Correo electrónico: jose.rhisausi@cespi.it

** Investigador del *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) y Coordinador para el MERCOSUR del Proyecto “Fronteras Abiertas”. Roma-Buenos Aires. Contacto: nahuel.oddone@cespi.it

El establecimiento de dichos límites internacionales no ha cesado a lo largo de la 'vida independiente' de los países sudamericanos, y resta aún la definición de varios de ellos mientras se transita el *bicentenario* en la mayoría de los países y se lucha por profundizar los diferentes procesos de integración regional.

Las últimas dos décadas del siglo XX implicaron para Sudamérica profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional; cambios que encontraron dos tipos de origen, tanto en fuentes endógenas como en fuentes exógenas. Durante los años ochenta, con el regreso de la democracia¹, 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 incorporarse los pequeños países de la subregión.

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 imprimir un mayor dinamismo a la región que había transitado por *una década perdida*, a partir de la denominada crisis de la deuda de los años ochenta.

Los diecinueve 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.

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

Al enfrentar el siglo XXI, el MERCOSUR ha encontrado nuevos (y viejos) desafíos internos e internacionales que resolver. Aún no ha logrado una coordinación macro económica entre sus socios, ni una armonización arancelaria completa, pero tampoco ha logrado reducir las asimetrías intra-regionales, ni los alarmantes desequilibrios territoriales que se presentan al interior de cada uno de sus miembros. En tanto que, para resolver los desafíos macroeconómicos, o ligados al comercio internacional, se han desarrollado algunas estrategias de *bilateralismo intrabloque* y de concertación política, productos de la diplomacia presidencial; en respuesta a las dos últimas cuestiones, asimetrías y desequilibrios territoriales, se han creado algunos instrumentos nuevos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), de clara inspiración europea.

El CMC aprobó en 2004 la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con el objetivo de "promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración" (Decisión N.º45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías. De acuerdo con la Decisión N.º 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del MERCOSUR que tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables.

La puesta en marcha del FOCEM no ha sido fácil ni tampoco se han podido financiar un gran número de proyectos, muchas veces producto de las dificultades técnicas y deficiencias en las capacidades proyectuales de los actores legitimados para presentarse al Fondo. En este sentido, una de las consideraciones principales a realizar es la urgente necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales de los actores subnacionales, fronterizos y no, que forman parte del MERCOSUR.

Las unidades subnacionales del MERCOSUR

El rol de las unidades subnacionales no ha sido fácilmente reconocido en el MERCOSUR. Claramente, su historia se enlaza con los reclamos de la Red de Mercociudades y con las exigencias que la misma ha ido planteando a lo largo de los años a los diferentes órganos que conforman la estructura decisoria del bloque.

Desde su creación, la Red ha sido la promotora constante del protagonismo de los gobiernos locales, ha reivindicado su importancia en la construcción y consolidación de los procesos democráticos en la región, y ha sido un apoyo y estímulo para el propio proceso de integración económica regional.

Los orígenes de la Red de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción, en Paraguay, el Seminario “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades” en el marco de la V Reunión de alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. En esta ocasión, las ciudades capitales, y/o más importantes del Cono Sur, firmaron la Delaración de Asunción (1995) en la que manifestaban la voluntad de crear una Red de Ciudades del MERCOSUR, con el objetivo de “favorecer su participación en los procesos de integración regional” (Declaración de Asunción, 1995).

En la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, en julio de 1995, se firmó el “Compromiso de Porto Alegre”, a través del cual las autoridades municipales de las ciudades del MERCOSUR manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, así como se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción.

En el Compromiso de Porto Alegre (1995), ya se resaltaba la necesidad de “incluir a los gobiernos de los estados federales y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino desde la construcción de espacios reales de participación, en donde el poder local pueda

constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”. Ya en noviembre de 1995, se realiza la I Cumbre de la Red en Asunción, que culmina con la firma del “Acta Fundacional de Mercociudades” por parte de intendentes, alcaldes y *prefeitos* de las ciudades participantes, todos ellos convencidos que el MERCOSUR necesitaba imperiosamente de los aportes de las autoridades locales para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las mismas sociedades locales constitutivas.

Estos inicios y rápido desarrollo no implicarían un rápido reconocimiento en la estructura del MERCOSUR; durante los primeros años, la Red se fortaleció como un grupo de *lobby* de los intendentes y *prefeitos* que, *vis-à-vis*, reclamaban un reconocimiento en la estructura institucional del MERCOSUR para fortalecer sus capacidades de liderazgo locales.

Este periodo de fortalecimiento interno de la Red permitió, a la postre, la sustentabilidad y el desarrollo de acciones conjuntas que fueron más allá de los límites de las acciones planeadas inicialmente. El desarrollo de las estrategias de *lobby* y la profundización de sus capacidades proyectuales, sobre todo en los últimos años, permitieron sostener el alto perfil internacional que estaba adquiriendo la Red. No obstante, como se verá más adelante, al constituirse la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) o el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), aún no se han logrado encausar los reclamos de codecisión, ni la estructura máxima del MERCOSUR ha podido crear para las unidades subnacionales un órgano en el cual el componente local-regional prime sobre las lógicas nacionales. En este sentido, aún se está lejos de contar con una especie de Comité de las Regiones y, obviamente, más aún de hacer objetiva la aplicación del principio de la subsidiariedad, producto del derecho comunitario.

Con el estímulo y desarrollo de unidades subnacionales actuantes en la integración regional se busca la construcción de nuevos consensos proregionales, en los que deben participar, necesariamente, fuerzas que actúen tanto en un sentido vertical descendente como vertical ascendente, propiciando así 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.

Las unidades subnacionales en la integración regional conllevan un proceso centrífugo de fortalecimiento en el sentido de que una mayor integración en el nivel *micro* implica necesariamente una mayor integración en el nivel *macro* y debería darse también el proceso inverso, en sentido centrípeto, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel macrointegracional debería fortalecer la dimensión subnacional, debido a la recursividad organizacional del propio sistema (Oddone, 2008; Oddone y Granato, 2008).

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 y las regiones 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 quince años de su formación, es prueba de ello (Oddone, 2008; Oddone y Granato, 2008).

La cooperación transfronteriza

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas. De percibir las mismas como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie y despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo, se sintetizan en intensas relaciones transfronterizas.

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países, y consolida los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

La cooperación transfronteriza suele entenderse como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157), que permite la participación y ac-

tuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera. Asimismo, ofrece a las regiones y a los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005: 70).

Tal como se ha sostenido:

La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese (Conde Martínez, 2001: 140).

La mayor libertad de circulación e intercambio de bienes y servicios en las áreas de frontera se ha dado contemporáneamente al refuerzo de las diferencias, en términos de identidad y particularidades económicas, como elementos presentes que conviven y estimulan las interacciones en las fronteras.

Es muy difícil construir la integración regional si, al mismo tiempo, no se afianza el proceso de reforma en el nivel *micro* o local; cada vez se hacen más necesarios los procesos de democratización política y de descentralización de los Estados nacionales, tanto en un sentido de oferta vertical descendente, como también en respuesta a las demandas verticales ascendentes.

La creciente autonomía, producto del proceso de descentralización, permite a las unidades subnacionales utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus necesidades de desarrollo local. La cooperación transfronteriza requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas del otro, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes, sino además concretar objetivos mutuamente beneficiosos.

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial, potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios, entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera; prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal y vertical². La cooperación transfronteriza deberá incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo (Coletti, 2009).

Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe concordar con las diferentes políticas nacionales, esta permite asegurar una flexibilidad mayor para adecuarse a las realidades locales, y es así que la descentralización se convierte en una forma de mayor democratización (Oddone, 2008).

El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera, que promueven la participación de la ciudadanía local en el abordaje de las problemáticas socio-económicas compartidas.

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales, sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular, favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal, en pos de la activación del capital social local.

2 Es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario, inevitablemente, surgirán conflictos ligados a las competencias.

“La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997: 52), y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes, con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas. Toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación de suma positiva y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto, y acrecientan la confianza mutua.

Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales, bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas capacidades y nuevos capitales transfronterizos que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional que los contiene.

Las fronteras y la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR

En el MERCOSUR no hay frontera, hay fronteras. Como se ha sostenido, es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera (Machado de Oliveira, 2006).

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, solo las redimensiona y visibiliza (por estimularlas o limitarlas), lo que da lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos –por un lado– y la necesidad de propender a las generalidades –por el otro.

Por un parte, las relaciones fronterizas en el Cono Sur existían antes del MERCOSUR: relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etc.; el MERCOSUR solo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas, y no necesariamente se trata de *visibilidad* institucional.

Por otro parte, se puede reconocer también que:

los procesos [...] como el MERCOSUR han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la ‘integración’. Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios. Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas y símbolos (Grimson, 2001: 99).

Las instituciones del bloque pueden estimular o limitar la actuación de las unidades subnacionales en la integración regional y en las fronteras en particular. Por ello, es necesario un breve recorrido histórico de la inclusión institucional de la temática fronteriza en el MERCOSUR.

A diecinueve años de su creación, en general, poca ha sido la importancia concedida a la integración y 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).

Parte de la estructura institucional del MERCOSUR, en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario, se encuentra sintetizada en la siguiente tabla. El mismo presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del MERCOSUR.

Tabla 1
Estructura del MERCOSUR

Consejo Mercado Común (CMC)
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N.º 21/05.
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N.º 21/05.
Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación sur-sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta O 1/08, Punto 17.11.
Grupo Mercado Común (GMC)
Subgrupo de Trabajo N.º 6 Medio Ambiente (SGT N.º 6). Res. GMC N.º 20/95, Dec. CMC N.º 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N.º 6.
Grupo Ad Hoc de Expertos “Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N.º 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N.º 11 /03.
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N.º 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.º 89/00, Dec. CMC N.º 59/00.
Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N.º 05/02.
Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
Comité Técnico N.º 2 Asuntos Aduaneros (CT N.º 2). Dir. CCM N.º 01/95, Dec. CMC N.º 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.º 24/05 Regl. Art. 19.

Fuente: MERCOSUR

De la estructura reseñada, se abordaran el Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), con particular énfasis en el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza

El Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por medio de la Dec. CMC N.º 05/02, tiene el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 05/02).

Como ya se adelantara, 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 lo largo de la participación del Proyecto Fronteras Abiertas en foros y seminarios del MERCOSUR, este planteo se ha convertido en casi una constante de los actores locales fronterizos, quienes reclaman el reconocimiento de un estatus especial.

Brasil también propuso, en el 2002, la extensión de la calidad de natural fronterizo que aplicaba a Uruguay, sobre la base del Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos (agosto de 2002), a otras regiones del MERCOSUR, pero los negociadores –sobre todo paraguayos– prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy en día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional.

A siete años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, solo 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.º 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N.º 69/00; Dec. CMC N.º 34/03; Dec. CMC N.º 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N.º 01/05).

Las comunidades fronterizas vinculadas se crean con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materias económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos y de educación; los nacionales de una de las partes, domiciliados dentro de los límites establecidos en el acuerdo, podrán solicitar a las autoridades competentes de la otra la expedición de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo, para lo cual deberán presentar los siguientes documentos: documento de identidad; comprobante de domicilio y certificado que acredite la carencia de antecedentes penales, judiciales o policiales.

Los titulares de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo gozarán de los siguientes derechos: ejercicio de trabajo, oficio o profesión, de conformidad con la legislación, para los nacionales de la parte en cuyo territorio se desarrolla la actividad, incluso lo referido a requisitos de formación y ejercicio profesional, gozando de iguales derechos y teniendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias; acceso a la enseñanza pública en condiciones de gratuidad y reciprocidad; atención médica en los servicios públicos de salud, en las mismas condiciones del anterior; acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, y cualquier otro derecho que las partes acuerden conceder.

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

El Consejo Mercado Común (CMC) resolvió en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que sustituye la REMI y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designa-

dos por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos (CMC, 2004).

Según el documento aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, el organismo tenía como finalidad:

Estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental de los Estados Partes 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 (Foro Consultivo, 2004: Art.4)

La Decisión 41/04 del CMC sobre Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR establece que el propio Foro Consultivo “elevantá propuesta de Reglamento Interno a consideración del Grupo Mercado Común” (Foro Consultivo, 2004: Art. 4).

Recién tres años más tarde será aprobado, por Resolución 26/07 del GMC, el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del MERCOSUR” y en el artículo 3 que: “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos” (Foro Consultivo, 2004: Art. 1).

El FCCR, a partir de sus Comités, debe propiciar la realización de una visión compartida sobre el desarrollo territorial dentro del marco de la integración; esta visión debe caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social, y contemplar las particularidades de las áreas de frontera.

Entre el 15 y el 19 de junio de 2008 se desarrolló, en la ciudad uruguaya de Canelones, la XIII Cumbre de Mercociudades. Entre los temas tratados se puede mencionar la intención de que las instancias subnacionales se encuentren presentes en la discusión y aplicación del FOCEM, y la voluntad de contribuir a que la integración transfronteriza se constituya en un verdadero elemento de unión territorial entre las partes.

El FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes y el Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que municipios, provincias y departamentos, ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

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.

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 Mercociudades (Coordinadores Nacionales del FCCR 2007, Acta No. 04).

En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR, desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008, se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF.

Luego de transitar un primer periodo de conformación, en el marco del GTIF, se logró realizar el proyecto Integración Fronteriza en el MER-

COSUR (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 con prioridad en la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

La responsabilidad de la gestión del proyecto IFM está a cargo de la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR 2008-2009, junto con un equipo técnico coordinador, con sede en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios. El mismo estará conformado por el coordinador del Comité de Municipios, un coordinador técnico y un asistente técnico. Asimismo, se constituyó un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por la Coordinación Técnica, los integrantes del GTIF y los Coordinadores Nacionales del FCCR.

Las diferencias entre las unidades subnacionales de las fronteras seleccionadas para participar del proyecto IFM son relevantes debido a las faltas en las capacidades proyectuales que se suman a las propias problemáticas y desequilibrios institucionales del propio FCCR³.

La ejecución del proyecto IFM por sus responsables conlleva un fructífero debate sobre la institucionalidad atinente a la materia fronteriza en el MERCOSUR. Desde esta perspectiva, el CeSPI y el OICS han firmado un acuerdo con la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades para colaborar con

³ 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 (votado por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

el intercambio de técnicos, experiencias e información, entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de IFM⁴.

Con base en las propuestas elaboradas por Fronteras Abiertas para la construcción de una Agenda de Desarrollo y Gobernanza Transfronteriza en el Mercosur, resulta 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.

En una primera fase, GTIF-GTIP podrían proyectar diferentes acciones con apoyo del Proyecto Fronteras Abiertas, con miras a favorecer una programación y animación territorial transfronteriza; una gestión ambiental conjunta para zonas productivas de frontera en la que podría contribuir la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Red de Mercociudades; un desarrollo económico transfronterizo de base local con apoyo de la Unidad Temática del Desarrollo Local y estimular la coordinación institucional de políticas, instrumentos y metodologías comunes, sumando en esta estrategia a la Secretaría Técnica Permanente de la Red de Mercociudades.

Fronteras Abiertas en MERCOSUR

Si bien se han hecho ya algunas menciones al Proyecto Fronteras Abiertas, resulta óbice realizar algunas consideraciones específicas sobre la propuesta de trabajo a los efectos de poder estimular la transferencia de experiencias y buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza.

El Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de

⁴ Tras la ratificación por parte del Consejo de Mercociudades, las partes elaboraron un primer plan de actividades, julio 2009-junio 2010, que promueve un significativo proceso de cooperación descentralizada entre Italia, la Unión Europea y los municipios del Mercosur, a través de la Red de Mercociudades.

Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) y el IILA (*Istituto Italo-Latino Americano*) y aboca sus esfuerzos a la construcción de una *Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana*. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos⁵ y latinoamericanos, así como municipalidades, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios y locales.

El Proyecto busca estimular la cooperación descentralizada de un grupo de regiones y ciudades italianas en América Latina y que, a través de la misma, se impulse la cooperación sur-sur entre las unidades subnacionales transfronterizas de los propios países latinoamericanos, por medio de la transferencia de buenas prácticas. Este diseño metodológico permite una cooperación *triangular* que parte de la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales a través de la constitución de alianzas territoriales. Se trata de un pacto o acuerdo (tácito o explícito) entre los diferentes actores del territorio que permite definir un perfil orientador de la actuación local, hacia la estructuración de sistemas territoriales transfronterizos a través de otras acciones relacionadas, como la cooperación intermunicipal, la conformación de redes y la creación de nuevos mecanismos de articulación institucionales con otros niveles administrativos, como los provinciales o los regionales. De esta forma, la cooperación descentralizada contribuye también al fortalecimiento institucional local y transfronterizo.

Por otro lado, tal como se ha sostenido:

En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y territorios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos (Coronel, 2005: 33).

⁵ El grupo de regiones italianas está conformado en este momento por Lombardía, Piamonte, Toscana, Umbría y la Provincia Autónoma de Bolzano.

Cuando la cooperación descentralizada cuenta con el objetivo del establecimiento de alianzas transfronterizas, se mejoran las competencias técnicas y de gestión municipal o regional y se estimula la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor *gobernanza de y en proceso*, toda vez que favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo local.

Fronteras Abiertas sostiene proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial de áreas de frontera de América Latina, usando metodologías relacionadas con la cooperación descentralizada.

Se busca fortalecer la cooperación transfronteriza a través de asistencia técnica, con el objetivo de que los actores latinoamericanos subestatales formulen proyectos de desarrollo transfronterizos.

Originariamente, Fronteras Abiertas había definido como área de trabajo la triple frontera constituida por Argentina, Brasil y Paraguay, pero tras numerosos viajes por las zonas de frontera del MERCOSUR y, sobre todo, ante las demandas surgidas en territorio, se discutió la posibilidad de ampliar la propuesta programática a todos los miembros originarios del MERCOSUR, implicando así la integración de Uruguay a la propuesta metodológica. Hoy en día, se trabaja en los cuatro países miembros originarios del MERCOSUR.

En el marco de Fronteras Abiertas se llevan a cabo actividades de información a partir de el sitio web www.fronterasabiertas.org y de la documentación que se va elaborando *in itinere*, bajo la forma de publicaciones de *working papers* y notas de reflexión; también se desarrollan diferentes actividades de formación a partir del dictado de cursos *on line*, la realización de seminarios y eventos del saber, así como de la posibilidad de realizar, además, pasantías o *stages* en instituciones que se dedican a la cooperación transfronteriza y descentralizada; importante ha sido este último punto para las autoridades locales y operadores territoriales latinoamericanos que han participado de actividades de trabajo y ejecución de cooperación descentralizada y transfronteriza en Italia o Europa.

En cuanto a la asistencia técnica que realiza Fronteras Abiertas, se centra en la elaboración de proyectos financiables por la cooperación multilateral en materia de planeamiento territorial, desarrollo económico local, reducción de la pobreza e inclusión social, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y turismo sustentable, entre otras cuestiones. La consultoría especializada en estas especificidades es realizada con apoyo de las regiones italianas que participan del proyecto y de un grupo de expertos latinoamericanos.

Actividades del proyecto Fronteras Abiertas en el MERCOSUR

En cuanto a algunas de las acciones específicas realizadas por Fronteras Abiertas en el MERCOSUR, pueden destacarse la realización del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, “Cooperación sur-sur para la Integración”, que tuvo lugar en Ciudad del Este (Paraguay), los días 29 y 30 de abril del 2009.

En dicho foro se presentó una recopilación de cincuenta proyectos de cooperación transfronteriza identificados para el área en cuestión, se favoreció la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Fronteras y de una Red de Institutos y Estudios Fronterizos, y se estimuló un diálogo fructífero entre las diferentes unidades subnacionales y los organismos multilaterales que desarrollan programas específicos de cooperación transfronterizas.

También es de poner en relevancia el documento firmado por los asistentes, conocido como Declaración de Ciudad de Este cuyos considerandos más relevantes fueron:

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo, basadas en la cooperación, contribuyen a la cohesión social y territorial, posibilitan la reducción de las tensiones entre países y consolidan los procesos de integración.

Los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de áreas fronterizas.

Las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo e integración que salden una deuda histórica de marginación y conflicto.

La salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del de-

sarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad.

El enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de *partenariati* territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea.

La cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de los gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.

Otras de las acciones realizadas hasta el momento es el Programa de “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR”, cuyo objetivo fue identificar y formular proyectos de cooperación cultural transfronteriza entre pequeñas ciudades contiguas del MERCOSUR para fortalecer la integración regional.

La creación de una ciudadanía cultural transfronteriza es entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales materiales como simbólicos. Es una relación tanto individual como comunitaria que busca fortalecer las capacidades de creación, participación y expresión ciudadana, como de inclusión en los circuitos de oferta y consumo cultural, toda vez que funda en una serie de relaciones estables con los espacios culturales transfronterizos que le dan origen. La cooperación cultural estimula la inclusión social y fortalece la integración regional.

Fronteras Abiertas realizó una primera misión en el marco de este programa en la frontera de *Mato Grosso do Sul* de Brasil con los departamentos paraguayos de Canindeyú, Amambay, Concepción y Alto Paraguay, en el mes de agosto de 2009 y actualmente se encuentran programadas otras dos: las fronteras sur de Paraguay con el noreste de Argentina y las fronteras de Uruguay con Argentina y Brasil.

Por un lado, también se ha establecido un diálogo sistemático con SEBRAE Nacional y SEBRAE Paraná para colaborar con el *Programa Fronteiras do Brasil*. En particular, Fronteras Abiertas ha participado en la formulación del primer proyecto de este programa para la constitución del Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del MERCOSUR y América Latina –CDT-

AL–, promovido por SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

El CDT-AL, cofinanciado por el FOMIN-BID, es un centro especializado para generar y transferir tecnologías de apoyo a los pequeños negocios de los países vecinos. Se trata de un instrumento de cooperación transfronteriza que promueve alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para aumentar la integración productiva con los países vecinos a través de las micro y pequeñas empresas.

Estrechamente ligada a la anterior colaboración, Fronteras Abiertas ha establecido una relación con la secretaría del CODESUL (*Consellho de Desenvolvimento e Integração Sul*) –entidad coordinadora de los estados brasileños fronterizos del sur del país– y con la AMOP (Asociación de Municipios del Oeste de Paraná) para promover y formular proyectos de cooperación transfronteriza con la participación de la cooperación descentralizada italiana.

También se ha establecido un acuerdo de colaboración con la provincia argentina de Misiones, cuyas actividades previstas son la formulación de proyectos transfronterizos en el sector social, en particular en salud; una asistencia técnica funcional al Proyecto Misionero para la creación de una plataforma logística en el río Paraná y un asesoramiento para la reorganización institucional de sus actividades de relaciones internacionales y cooperación transfronteriza.

Posibles acciones complementarias para estimular la cooperación transfronteriza en el nivel MERCOSUR

A modo de conclusión se propone una serie de acciones complementarias que podrían estimular la actuación transfronteriza en el MERCOSUR.

En primer lugar, es necesaria una mayor vinculación de los municipios fronterizos en el marco de la Red de Mercociudades. Esta se muestra como una red de ciudades madura, constituida por más de doscientos municipios, consolidada institucionalmente y con un potencial de desarrollo interesante que la convierte en un punto de referencia en el proceso de in-

tegración y cooperación regional y transfronterizo. La propuesta de Fronteras Abiertas es la constitución de un Grupo de Trabajo de Ciudades de Frontera del MERCOSUR. En el marco de Mercociudades, se han identificado casi unas cuarenta ciudades de frontera.

En segundo lugar, la realización de Programas de Ciudadanía Cultural Transfronteriza desarrollado por los Municipios de Frontera con apoyo de la Red de Mercociudades a través de su Unidad Temática de Cultura y de la Red Cultural MERCOSUR, una red integrada por artistas, productores y gestores culturales, con el objetivo de dinamizar la interacción geográfica y cultural del MERCOSUR que entienda la creación artística y la realización de proyectos socioculturales como un factor fundamental para la integración territorial.

En tercer lugar, es sumamente importante dinamizar el Parlamento del MERCOSUR, favorecer en su seno la elección directa de los parlamentarios y consolidar el acuerdo entre el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR a partir del estímulo del sistema de interconsultas entre ambos organismos.

Es necesario también propender a la constitución de una Comisión Especial de Cooperación Transfronteriza en el Parlamento del MERCOSUR. Los avances favorecidos por Fronteras Abiertas, a partir de la constitución del Grupo Parlamentario de Fronteras, han llevado a un grupo de parlamentarios argentinos a presentar una propuesta en el marco de la Comisión del Mercosur de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, dicha propuesta, al ser aprobada, será transmitida por medio de la Unidad de Enlace con el Parlamento del Mercosur al recientemente activado Parlamento regional.

En cuarto lugar, y visto que en materia de desarrollo existe una relación directa entre la cohesión social y la obtención de fondos de desarrollo estructural, sería interesante considerar la posibilidad de crear fondos estructurales dedicados exclusivamente a zonas de frontera con el objetivo de construir *nuevos núcleos de desarrollo*. Actualmente, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), solo encuentra en dos de sus cuatro programas la consideración fronteriza, específicamente en los Programas para la Convergencia Estructural (Programa 1) y para la Cohesión Social (Programa 3). También es importante considerar la parti-

cipación de las unidades subnacionales y de sus redes no solo en el diseño de los proyectos sino en el concurso, la implementación y ejecución, y el destino de los fondos.

El reciente GTE de Población y Desarrollo, creado bajo la presidencia *pro tempore* de Paraguay, tiene mucho que ofrecer a la realidad fronteriza pues reconoce el significado de elaborar políticas públicas pro-integración que mejoren efectivamente la calidad de vida de los hombres y potencien las condiciones de origen de las sociedades nacionales que componen dicho bloque. Tal como consta en el documento de su creación, es dar respuesta a “una futura sociedad de nacionalidad transterritorial mercosuriana” (GTE de Población y Desarrollo, 2011).

Por último y vistos los procesos de construcción regional en un sentido *bottom up*, es óbice potenciar la constitución de procesos de regionalización subnacionales como la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA) o el *Consellho de Desenvolvimento e Integração Sul* (CODESUL/FORUM SUL).

En el último trimestre de 2008, se dio la conformación de la Federación Departamental de Integración y Cooperación Regional (FEDEDINCOR) con el objetivo de mancomunar los esfuerzos de los departamentos del Paraguay en la búsqueda de la integración y la cooperación regional.

La creación de áreas de cooperación transfronteriza, tales como la articulación del eje CRECENEA-CODESUL-FEDEDINCOR, contribuye al desarrollo regional, al fortalecimiento de los gobiernos intermedios, así como la eliminación gradual de las asimetrías entre los países del área y el establecimiento de estructuras interregionales sustentables fortalecedoras del MERCOSUR.

Este tipo de articulaciones territoriales, junto con otras propuestas como la de la Zona de Integración Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) o la del Comité de Integración de ATACALAR, ponen en relevancia la importancia de la constitución de macroregiones (procesos de regionalización *ad intra* o de regionalización transfronteriza) al interior de los procesos de integración regional vigentes como el MERCOSUR.

La *fertilidad territorial* de las macroregiones transfronterizas puede contribuir a que estas últimas sean actores claves en la creación de nuevos

equilibrios territoriales que permitan paliar las asimetrías y generar nuevos polos de desarrollo económico y convivencia pacífica en un *middle level* de integración regional.

En síntesis, todas estas acciones se proponen con miras a la construcción de una Agenda MERCOSUR, para un desarrollo territorial y una gobernanza multinivel que considere y contemple las diferentes realidades de frontera.

Bibliografía

- Coletti, Raffaella (2009). “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo. Enseñanzas de la experiencia europea”. X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Arica-Tacna: BRIT.
- Compromiso de Porto Alegre (1995). *Declaración de los jefes de gobierno de ciudades de Mercociudades*. Porto Alegre.
- Conde Martínez, Carlos (2001). *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos.
- Coronel, Álvaro (2005). “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Fernández Majón, Desiderio (2005). “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals* N.º 69: 61-68. CIDOB. Barcelona.
- Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (2004). *Declaración de Instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Belo Horizonte.
- Granato, Leonardo y Nahuel Oddone (2009). “Consideraciones para la construcción de una agenda de reformas orientada a profundizar la representación local en el marco institucional del MERCOSUR”. Encuentro preparatorio para el Seminario “Reforma Institucional del

- MERCOSUR: la hora de las respuestas”. Montevideo: CEFIR-Secretaría Ejecutiva de Mercociudades.
- Grimson, Alejandro (2001). “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. En *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*. Daniel Mato (Comp.): 89-102. Buenos Aires: CLACSO.
- Machado de Oliveira, Tito Carlos (Org.) (2006). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Martin López, Miguel Ángel y Nahuel Oddone (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Oddone, Nahuel (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, Nahuel y Leonardo Granato (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Perkmann, Markus (2003). “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”. *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, No. 2: 153-171.
- Rhodes, Robert (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.