

## DESCENTRALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: LA INCLUSIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN SUDAMERICANA

SERGIO ALBÚJAR CARBAJAL\*

### Resumen

*Desde los años noventa, la formación de un sistema de cooperación sudamericano ha sido impulsado principalmente por la descentralización dentro de los Estados y los procesos de cooperación intergubernamental (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). Este artículo exploratorio aborda el fenómeno de la descentralización de la cooperación internacional en el espacio sudamericano y analiza las acciones de organismos intergubernamentales para incluir, directa o indirectamente, a los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana. Tal descentralización se expresa al menos en dos nuevas competencias para los gobiernos regionales y locales: el poder de recomendación frente a los órganos decisorios (cooperación transfronteriza, CAN, Mercosur, Unasur) y el poder de asociación con los demás actores sudamericanos (públicos y privados).*

**Palabras clave:** cooperación entre gobiernos subnacionales, descentralización, sistema de cooperación sudamericano.

*Decentralization of international cooperation: local and regional authorities included in South American construction*

#### Abstract

*Since the 1990s, the formation of a cooperation system in South America has mainly been built through decentralization within States and intergovernmental cooperation processes (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). This exploratory article deals with the phenomenon of decentralization of South American cooperation. It analyses the approaches of intergovernmental organizations to include, directly or indirectly, local and regional authorities as actors in the construction of South America. This decentralization is expressed by at least two new powers for local and regional authorities: the recommendation towards decision-making bodies (cross-border cooperation, CAN, Mercosur, Unasur) and the association with other South American actors (public and private).*

**Keywords:** Cooperation between Local Authorities, Decentralization, Cooperation System in South America.

*Décentralisation de la coopération internationale : l'inclusion des gouvernements infranationaux dans la construction sud-américaine*

#### Resumé

*Depuis les années 1990, la formation d'un système sud-américain de coopération a été principalement impulsée par la décentralisation au sein des États et par les processus de coopérations intergouvernementales (CAN, Mercosur, Unasur, etc.). Cet article exploratoire aborde le phénomène de la décentralisation de la coopération sud-américaine. En outre, il analyse les démarches des organisations intergouvernementales pour inclure, directe ou indirectement, les autorités locales et régionales comme des acteurs de la construction sud-américaine. Cette décentralisation s'exprime par au moins deux nouvelles compétences pour les gouvernements régionaux et locaux : le pouvoir de recommandation aux organismes de décision (coopération transfrontalière, CAN, Mercosur, Unasur) et le pouvoir d'association avec les autres acteurs sud-américains (publics et privés).*

**Mots-clés:** coopération entre les gouvernements infranationaux, décentralisation, système de coopération sud-américain.

## 1. Consideraciones iniciales

La construcción sudamericana puede entenderse como la asociación de esfuerzos entre Estados en los ámbitos cultural, social, económico y político. Ello para combatir la pobreza y las desigualdades persistentes, y para construir un espacio común de paz y desarrollo socioeconómico (Tratado de la Unión de Naciones Suramericanas-Unasur, 2008). Pero tal construcción sudamericana está desprovista de supranacionalidad, una característica importante en el modelo de integración europeo. Allí, “las decisiones del poder supranacional de los organismos internacionales tienen prioridad y prevalecen sobre el derecho interno de los Estados” (Vieira, 2008: 201).

En América del Sur, los objetivos generales para un proceso de integración entre Estados parecen claros. Se trataría de un medio para lograr el desarrollo económico, reducir las desigualdades nacionales y apoyar la cohesión social entre los Estados miembros. Sin embargo, los métodos para lograr estos objetivos son superficiales, poco claros y a veces incompatibles entre sí (Ej. la rivalidad naciente entre Unasur y el nuevo proyecto Foro para el Progreso de América del Sur-Prosur). En vez de integración entre Estados sudamericanos, se puede hablar de cooperaciones intergubernamentales más o menos regulares (Vieira, 2012: 14). Tales relaciones defienden las prioridades de cada Estado, asumen cuotas muy tenues de supranacionalidad (ej. Comunidad Andina-CAN) y pueden relegar objetivos colectivos en favor de intereses nacionales. Así, la construcción sudamericana puede visualizarse como una suma de iniciativas de al menos tres tipos, transfronterizas (ej. Argentina-Chile), subregionales (ej. CAN, Mercado Común del Sur-Mercosur) o regionales (ej. Unasur).

Tales iniciativas intergubernamentales y también las políticas internas de cada Estado (ej. Argentina, Chile, Bolivia) han creado un sistema de cooperación dotado de normas jurídicas, que consideran a los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana. Por ejemplo, en 2004, la CAN y el Mercosur reconocen el principio de asociación sudamericana de estados federados, regiones y municipalidades (Decisión 585-CAN; Decisión CMC 41/04-Mercosur). A su vez, Unasur en 2008, defiende los principios de cooperación sectorial y de participación ciudadana (art. 3-u del tratado constitutivo) que involucran a los gobiernos subnacionales. Recordemos también que las constituciones políticas como la argentina (1994) o la boliviana (2009) han reconocido la acción exterior de gobiernos subnacionales, lo que refuerza la acción de sus gobiernos subnacionales en el espacio sudamericano (art. 124 y 125; art. 299 -I-5, respectivamente).

Vemos pues, que a medida que la democracia se instala en América del Sur a fines de los años 80, surge la idea de promover la construcción sudamericana desde abajo, basada en la cooperación entre los gobiernos subnacionales. Esta descentralización de la cooperación internacional puede entenderse como la transferencia de poder desde el nivel central o federal del Estado-nación hacia los estados federados, los gobiernos regionales o locales, en materia de cooperación para el desarrollo, con el propósito de generar empleo, aumentar los intercambios comerciales (nacionales o internacionales), favorecer la calidad de los servicios públicos o garantizar la cohesión social de un territorio. Así, esta cooperación descentralizada se caracteriza por el *leadership* de los gobiernos subnacionales y su deseo de aplicar un desarrollo sostenible y participativo. Al menos cuatro principios ordenan las relaciones de esta cooperación descentralizada. El multilateralismo, el interés común, el partenariado y la innovación (Hafteck, 2003: 336; Romero, 2007: 16). Se desea así establecer relaciones directas (Romero et al., 2004: 20) entre gobiernos subnacionales de países distintos, pero también movilizar otros actores públicos y privados.

En América del Sur, la cooperación descentralizada parece una categoría importante de la paradiplomacia. pues promueve las relaciones exteriores entre gobiernos subnacionales en materia de desarrollo local, el intercambio de saberes o las acciones en red en favor del progreso de los habitantes de territorios subnacionales. Así, la cooperación exterior de gobiernos subnacionales es visible al menos bajo tres modalidades, la recepción de la cooperación, la asociación para la concepción o ejecución de proyectos comunes, y la ayuda al desarrollo (un gobierno subnacional como actor directo de esta ayuda).

En la realidad, los gobiernos subnacionales adoptan de manera recurrente la asociación para crear y ejecutar proyectos comunes, transfronterizos (ej. regiones de Chile y Argentina), transnacionales como la zona de integración del centro oeste de América del Sur (Zicosur), o sudamericanos como la red de gobierno locales suramericanos (Mercociudades). De ese modo, los gobiernos subnacionales, parecen traducir la construcción sudamericana, en una carretera transnacional en buen estado, en la posibilidad de exportar fácilmente sus productos a través de los puertos de los países vecinos, en la creación de circuitos turísticos transfronterizos, en la organización de juegos deportivos transandinos o la creación de programas de intercambio interuniversitario. El sistema de cooperación sudamericano, permite a los gobiernos subnacionales la realización de estas actividades que de paso han perfeccionado la acción exterior de estados federados, regiones y municipalidades, y reforzado, aunque tímidamente, la construcción sudamericana desde abajo.

Este artículo exploratorio, tendrá como objetivo mostrar la emergencia de los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana, es decir, como entidades que tienen voluntad política y capacidades técnicas para realizar acciones propias (ej. construcción de una agenda sudamericana, concepción o promoción de proyectos transnacionales). Para esbozar este fenómeno, se abarcará el periodo 1990-2015. Sobre esta base, se realizará un análisis normativo con énfasis en seis países, que agrupan a más de la mitad de gobiernos subnacionales de América del Sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú). Luego se realizará una lectura política sobre algunos proyectos que involucran a estos gobiernos subnacionales. Dos ideas serán estudiadas, (1) los Estados apoyan la cooperación exterior de los gobiernos subestatales, (2) los Estados operan la descentralización de la cooperación transfronteriza.

## **2. La descentralización de la cooperación sudamericana: de la creación de comités consultativos de gobiernos subnacionales al tímido financiamiento de proyectos locales.**

Los Estados nacionales permiten la participación de sus gobiernos intermedios (regiones y estados federados) y autoridades municipalidades en los procesos intergubernamentales. Esta participación parece limitada a dos funciones que son la capacidad de recomendación a los Estados y sus agrupamientos, y la capacidad de asociación en el espacio sudamericano. El análisis de los principios de Unasur, de los consejos consultivos de gobiernos subestatales (CAN, Mercosur) y de los fondos de financiación muestra que estas dos funciones, aparentemente residuales y poco importantes, otorgan a las autoridades locales una reserva de poder que aún no está plenamente explotada. Este poder puede ser la base política y legal para una acción amplia de las autoridades locales dentro de la región sudamericana. Veamos algunos casos concretos para observar de cerca el fenómeno de descentralización de la cooperación sudamericana y los efectos que él produce.

### **a. La CAN y el reconocimiento de las municipalidades como promotoras de la construcción sudamericana.**

En 2004, la Comunidad Andina creó el Consejo Consultivo de Autoridades Municipales (CCAAM) para formalizar la asociación entre municipios, fortalecer la solidaridad andina y estimular la participación ciudadana (Decisión 585). El Consejo Consultivo está compuesto por tres miembros de cada país incluidos los alcaldes de las ciudades capitales. Los representantes del Consejo Consultivo tienen derecho de voz en las reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores y

de la Comisión de la CAN. Estos pueden también hacer recomendaciones sobre cuestiones que afectan los intereses locales. Es el caso de los temas urbanos (servicios públicos básicos), el desarrollo económico o el apoyo a la gestión de las comunidades rurales (CCAAM, 2009: 18-20). Por su parte el CCAAM fijó en el año 2009 tres objetivos prioritarios: fortalecer las instituciones municipales, promover la creación de procesos asociativos entre municipios y mejorar la participación municipal dentro de la CAN (CCAAM, 2009: 30-33). Como se ha indicado, la creación de este tipo de consejos, dota a las municipalidades de al menos dos funciones, la de recomendación y la de asociación.

Durante el seminario «Asociaciones y redes nacionales de municipios en el contexto del proceso de integración andina» organizado por el CCAAM en 2010, las municipalidades presentes (Medellín, El Alto, asociaciones municipales nacionales, otras redes) redactaron un documento de recomendación para la CAN. Allí se propone incluir a representantes de las redes (nacionales y rurales) como miembros de la junta directiva del CCAAM y señalan la necesidad de un inventario de las desigualdades en los servicios básicos dentro de los municipios andinos. Para avanzar en estos temas, las municipalidades solicitaron la implementación de un plan de desarrollo de la Comunidad Andina que tenga en cuenta la experiencia local de las municipalidades. La CAN ha ido incluyendo estas demandas por etapas. Por ejemplo, el programa INPANDES desarrolló entre 2015 y 2018, las plataformas de regiones innovadoras o de turismo comunitario permitiendo el intercambio en gobiernos subnacionales de países diferentes. Durante el mismo seminario de 2010, los municipios crean la “Red andina de municipalidades” que actualmente no tiene actividades visibles, pero las ciudades capitales han continuado los esfuerzos de asociación. En 2012 estas crean la red de ciudades sudamericanas, una red de redes para la convergencia entre las iniciativas existentes y la solución de problemas municipales urbanos y rurales.

La decisión de la CAN de transformar los municipios en actores de la construcción andina facilita la cooperación entre los gobiernos locales. Pero la CAN no ha reconocido esta capacidad en las regiones o administraciones intermedias. Son los Estados, a través de sus normas de descentralización, los que reconocen a todos los gobiernos subnacionales (municipios y regiones) como actores de la construcción sudamericana y en particular de la construcción andina. La falta de inclusión de las regiones se explica por la autonomía tardía que estas han adquirido en dos de los cuatro países miembros. Sólo en el 2002 y el 2009 las regiones peruanas y bolivianas se convirtieron en entidades territoriales autónomas (arts. 265 y 299-I-5 Constitución boliviana,

arts. 43 y 44 Constitución peruana). En Colombia y Ecuador, las regiones adquirieron su autonomía en 1992 y 1978 respectivamente, pero Ecuador reconoció la acción externa de sus gobiernos subnacionales sólo en el 2008 (Malé, 2013: 57). Colombia era el único país en el que las regiones tenían una autonomía consolidada, pero sin socios andinos, la cooperación era complicada. Las regiones colombianas desarrollan entonces cooperaciones con las provincias argentinas y los estados brasileños, por ejemplo, en temas de lucha contra el crimen organizado. Es el caso de la cooperación sobre seguridad ciudadana que realizaron en 2007 el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín con el estado brasileño de Rio de Janeiro (Spadale, 2014: 31).

Nótese que la CAN, dota del poder de recomendación y asociación a los gobiernos subnacionales pero su ejercicio depende de la aún frágil estabilidad de la organización andina. Entre los años 2013 y 2016 la CAN ha pasado por un drástico proceso de reingeniería que ha reducido sus funciones y ha dado prioridad a ciertos temas como la agricultura, la promoción de las exportaciones y la integración física (Decisión 792). La organización también redujo en un 70% los comités especializados y los grupos de trabajo. De los 104 comités consultivos de la CAN sólo 27 fueron ratificados, como el comité agrícola, de infraestructura terrestre o de pequeñas y medianas empresas (Decisión 797). El CCAAM también se mantuvo en el organigrama de la CAN lo que muestra que la participación de las municipalidades se ha convertido en un principio importante en la región andina que marca la transición hacia un proceso de integración más democrático (Wagner, 2005: 1). Se marca también el paso de un proceso andino hacia un proceso de integración sudamericano. Hoy la CAN parece un tanto fortalecida y la acción de algunas municipalidades más visibles (ej. Acción exterior de las ciudades capitales). Aunque el consejo CCAAM parece inactivo y disfuncional, se trata de un símbolo normativo importante. La CAN muestra su voluntad de incluir a nuevos actores en los procesos de toma de decisiones (art. 5 de la Decisión 585), lo que indica una reserva de poder para la asociación y cooperación entre las municipales andinas.

#### **b. El Mercosur y el reconocimiento de los gobiernos subnacionales como promotores de la construcción sudamericana.**

Desde su inicio en 1991, el Mercosur estableció la posibilidad de crear reuniones especializadas como órganos permanentes que ayuden al Grupo de Mercado Común (GMC) a la ejecución de sus objetivos en temas como la agricultura familiar, turismo o ciencia y tecnología (Decisión CMC n° 09/91). El año 2000, bajo un contexto de recuperación y reestructuración,

el GMC da cuenta del esfuerzo paradiplomático de Mercociudades y crea la Reunión Especializada de Municipios (REMI) (RE-90-2000-GMC). Dicho órgano pasó por una fase de consolidación y permitió en 2004 la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) que entró en funcionamiento en el 2007 (CMC n° 41/04).

La creación del Foro contó con un fuerte apoyo de los gobiernos nacionales, de los cuales la Secretaría de Asuntos Federales (SAF) del Brasil desempeñó un papel capital. Esta convence al Gobierno brasileño sobre la necesidad de crear una nueva estructura que permita a los gobiernos subnacionales actuar como verdaderos agentes en la construcción del Mercosur y reforzar así la dimensión social y democrática del bloque. Completando la solicitud de Mercociudades (crear un foro de los municipios), la SAF decide incluir las regiones, provincias y Estados federados. Esta decisión puede explicarse por la falta de un mecanismo de diálogo entre los gobiernos intermedios y la importancia de estos para facilitar la creación y la aplicación de políticas de desarrollo local. El Brasil promueve entonces la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos intermedios que en la práctica no habían pedido nada (Salomón, 2008: 9,13). Así, el FCCR es fruto de una doble lógica, *bottom-up*, promovida por Mercociudades, y *top-down*, promovida por los gobiernos centrales.

Nótese que la inclusión de los gobiernos subnacionales se hace por etapas. En primer lugar, la reunión especializada permite la inclusión de los municipios (REMI). Luego, el FCCR incluye a los gobiernos intermedios (Estados federales, regiones, provincias). Todos los gobiernos subnacionales son reconocidos como actores de la construcción del Mercosur. Como en el caso de la Comunidad Andina, dos herramientas generales son puestas a disposición: el diálogo/cooperación entre los gobiernos subnacionales (art. 5-f de las Reglas de Procedimiento del FCCR), y la formulación de recomendaciones a los órganos de toma de decisiones del Mercosur.

En la práctica, la coordinación del FCCR está a cargo de una secretaria pro tempore de un año de duración por país. La secretaria se encarga de coordinar los intercambios entre las cinco secciones nacionales (países miembros del Mercosur) y los dos comités (regional y municipal). Cada sección nacional tiene un coordinador que suele ser funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores (4 países), o un representante de las colectividades (Uruguay). Los comités tienen también un coordinador que representa a todas las autoridades locales y regionales (estados federados, regiones y municipios). Sin embargo, varios problemas limitan la acción del FCCR. La reducida presencia de los gobiernos subnacionales y sobre todo de los gobiernos

intermedios (regiones, estados federados), y la ausencia de una estructura burocrática que de operatividad al foro. A estas dificultades se añaden las diferencias políticas dentro de las secciones nacionales que obstaculizan la toma de decisiones (Salomón, 2008: 11-13; Rhi-Sausi y Oddone, 2010: 143; Mendioca, 2013: 27 -28). Para reducir estos problemas, en 2013 el Foro propuso la creación de una secretaría permanente, pero por el momento el FCCR sigue parcialmente centralizado y tiene como protagonistas importantes a los ministerios de relaciones exteriores. Así, en la reunión del Foro de 2015, los municipios y los departamentos paraguayos estuvieron representados por el MRE del Paraguay.

Sin embargo, los miembros del FCCR se esfuerzan por dar una visión descentralizada de la cooperación en el Mercosur. Así, los gobiernos subnacionales abogan por la consolidación de la región sudamericana y la inclusión en el FCCR de regiones y municipalidades de los países asociados. Sobre el primer punto, el foro indicaba en el 2013 que, a pesar de las diferencias ideológicas, los países sudamericanos están llevando a cabo un proceso de integración inédito que ha transformado la región sudamericana en un actor político importante del mundo (Anexo n° 5 del Acta n° 01/13 del FCCR). Es un discurso muy optimista que contradice las grandes dificultades actuales de la integración (problemas de coordinación, descomposición de la Unasur). Ello marca, sin embargo, el compromiso del FCCR con el proceso de integración regional. Sobre el segundo punto, los miembros del foro reiteran la necesidad de integrar en él a las colectividades locales de los Estados asociados del Mercosur con el fin de aunar esfuerzos en favor de la consolidación sudamericana (punto n° 6, Declaración de Caracas, Anexo n° 5 de la Resolución 01/14 FCCR). Se trata de una propuesta audaz para ampliar el campo de influencia política del Mercosur y buscar una cierta coherencia en el proceso sud-americano, pues todos los Estados de la región son miembros asociados del mismo.

Hoy este foro parece poco influyente. El comité de regiones es prácticamente inexistente, mientras que el comité de los municipios tiene un cierto dinamismo gracias a la coordinación garantizada por Mercociudades. A pesar de sus dificultades, ese foro sigue siendo un órgano estratégico, es una puerta de enlace para coordinar las demandas de los gobiernos subnacionales y las iniciativas interestatales. Por el momento, el FCCR se asemeja más a un órgano de recomendación y dista mucho del objetivo de las ciudades de “codecisión en el Mercosur” (Granato y Oddone, 2010: 353). Por el momento, al menos tres objetivos dirigen las acciones del foro: el fomento de la cooperación entre los gobiernos subnacionales, la integración productiva y el refuerzo de la cooperación transfronteriza (Decisión n° 48/15 CMC, XLIX reunión ordinaria de coordinadores FCCR 21/06/2017).

### **c. La Unasur y el reconocimiento indirecto de los gobiernos subnacionales como actores de la construcción sudamericana.**

Aunque la Unasur atraviesa una etapa de desintegración, los principios aquí evocados podrían inspirar los nuevos proyectos integradores en América del Sur. Como indicado, esta organización impulsa indirectamente la cooperación entre los gobiernos subnacionales, al menos a partir de dos principios: la cooperación sectorial y la participación ciudadana, según los artículos 3-u y 18 de su tratado constitutivo (TCU), respectivamente.

La cooperación sectorial comprende el trabajo entre grupos de países diferentes, con intereses o actividades comunes (ministerios gubernamentales, empresas, asociaciones o gobiernos subnacionales). Esta cooperación puede también incluir reuniones entre diferentes actores, públicos y privados, que trabajan en temas específicos como el acceso de fronteras o la cooperación económica entre pequeñas y medianas empresas. En lo posible, los gobiernos subnacionales impulsan la cooperación que los actores de su territorio realizan y velan por la coherencia de acciones, promoviendo proyectos en red y evitando el doble esfuerzo.

El principio de participación ciudadana se refiere a la necesidad de dialogar con los ciudadanos con el propósito de democratizar el proceso de integración sudamericana (art. 18 TCU). Este principio se concretiza a partir de campañas de información del trabajo realizado por la Unasur o a través de mecanismos de consulta y recomendaciones ciudadanas sobre un proyecto específico. Naturalmente, las ciudades y gobiernos intermedios se perfilan como interlocutores privilegiados para lograr este acercamiento (Urquiza, 2009: 99-100). Ello debido a la doble función que pueden desarrollar, de actores de la sociedad civil y de entidades públicas (Paquin, 2005: 134). En el primer caso, los gobiernos subnacionales se expresan como un grupo de ciudadanos organizados para defender sus posiciones. Por ejemplo, la provincia de Misiones (Argentina) en coordinación con la sociedad civil, impidió la construcción de la represa internacional en Corpus Christi, gracias a un plebiscito provincial en 1996 y en razón de su fuerte impacto medio ambiental; hasta hoy este proyecto sigue siendo frenado. En el segundo caso, las colectividades se presentan como entidades públicas que forman parte del Estado. De ese modo, fomentan la participación de los agentes de su territorio (empresas, asociaciones, sindicatos) en el proceso de construcción sudamericana. Es el caso de la provincia de Santa Cruz (Bolivia) que acompañó a la empresa de embutidos Sofía en su instalación en Salta, en el norte argentino.

Cabe recordar que los Estados miembros de la Unasur se comprometieron a respetar los objetivos de cooperación sectorial y participación ciudadana. Por ello, todos los órganos de los Estados, incluidas las autoridades regionales y locales, están obligados a respetar esos objetivos. En la práctica, los gobiernos subnacionales adoptan un método operativo para promover el proceso de integración sudamericano.

Ese método operativo indica que las autoridades regionales y locales concretizan las normas suramericanas mediante acuerdos de cooperación de largo plazo o la ejecución de proyectos concretos. Por ejemplo, el acuerdo entre la provincia de Misiones (Argentina) y el estado de Santa Catarina (Brasil) basaba sus cooperaciones en el objetivo de integración previsto en los Tratados del Mercosur (Acta de la ciudad de Florianópolis, 13/11/1995). También, el acuerdo de cooperación entre la región de Madre de Dios (Perú) y el departamento de Pando (Bolivia) se argumenta en los principios de fraternidad y desarrollo fronterizo previstos en el Tratado boliviano-peruano (convención interinstitucional del 11/5/2012). Así, algunos gobiernos subnacionales justifican su cooperación con principios amplios previstos por los Estados y les dan cierta operatividad a partir de la creación de asociaciones para la formulación y ejecución de proyectos, o la construcción de redes para defender los intereses locales frente a los Estados nacionales.

Los gobiernos subnacionales pueden dar vida a los principios de participación ciudadana y cooperación sectorial para defender sus intereses locales. Estos principios pueden ser argumentos para solicitar el perfeccionamiento de fondos de convergencia estructural, o la creación de herramientas de cooperación entre colectividades de países diferentes. De manera indirecta, la UNASUR reconoce a los gobiernos subnacionales como agentes de un proceso de integración sudamericano más democrático. La consecuencia es que los gobiernos subnacionales pueden asociarse con otros actores para defender sus intereses y promover la cohesión regional.

#### **d. El enfoque proyecto: la posible coordinación entre los Estados centrales y las colectividades locales para la realización de acciones concretas.**

En la Comunidad Andina, la participación de las autoridades locales es muy limitada. Aunque los proyectos de los gobiernos centrales incluyen a regiones y municipalidades, estos procesos con un sesgo *top-down* pueden transformar a las colectividades locales en simples beneficiarias (Rodríguez, 2009: 73). Para paliar tal dificultad, la CAN ha elaborado estrategias de desarrollo territorial con un enfoque rural y de cohesión social (Moncayo, 2005: 65-69; Marfil, 2011: 55-57). Varios ejes de trabajo son prioritarios, como el

refuerzo institucional de los gobiernos subnacionales, la competitividad de territorios periféricos o el suministro de bienes públicos de calidad (servicios básicos). Así, la CAN elabora acciones aplicables en una o más colectividades como la creación de agencias de desarrollo comercial, el fortalecimiento de redes público-privadas o el intercambio de experiencias en materia de gestión de gobierno. El enfoque proyecto también incluye la capacitación de funcionarios públicos y ciudadanos, y la participación de los gobiernos subnacionales en redes internacionales. Pero los fondos son limitados y se depende en gran parte de organismos de cooperación internacional como la Unión Europea.

El **proyecto Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina (IMPANDES) 2015 – 2018**, financiado en un 85% por la Unión Europea, incluye entre otros, la creación de una plataforma de regiones innovadoras para reforzar las cadenas de valor de las zonas transfronterizas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (cacao, café, lana de camélidos, peces amazónicos). Esta plataforma acompaña a los pequeños productores en fortalecer sus capacidades competitivas para que puedan ingresar a diversos mercados internacionales. La plataforma implicó a los gobiernos subnacionales y creó una red de colaboración amplia (instituciones nacionales y andinas, regiones de otras partes del mundo) para construir las estrategias más apropiadas en las cadenas de valor (CAN, 2016; Comunidad Andina promueve..., 2017). Con este proyecto, la CAN promueve, aunque de modo tangencial, el papel de agentes de desarrollo de los gobiernos subnacionales. Ello a partir del intercambio de experiencias y la construcción de estrategias concretas entre actores públicos y privados de Estados diferentes.

Del lado del Atlántico, la distribución del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) es un ejemplo de enfoque proyecto. El mandato de este fondo es reducir las asimetrías entre los Estados miembros. Ello, a través de cuatro objetivos: financiar las infraestructuras de integración; aumentar la competitividad de los territorios; promover la integración social; y reforzar el marco institucional mercosureño. Desde su puesta en marcha en 2008, más del 80% del fondo se ha asignado a proyectos de infraestructura, entre ellos, se encuentran principalmente el transporte de electricidad y la construcción de infraestructuras de transporte público, agua y saneamiento (BID-INTAL, 2015: 72). En todos los casos, el financiamiento es parcial (hasta el 85%) y requiere un aporte complementario del Estado beneficiario (art. 47-1 del Reglamento FOCEM).

El proceso de selección es centralizado. Los proyectos son presentados por los Estados miembros a la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y pasan por un proceso que puede

esquematzarse en cuatro etapas (arts. 19-c, 19-e, 19-f, 52-3, 53 y 54 del Reglamento FOCEM). Primero, la CRPM evalúa la pertinencia global del proyecto, luego la unidad técnica del FOCEM (UTF) indica la viabilidad técnica de la propuesta, en la tercera etapa, la CRPM comprueba la coherencia y complementariedad del proyecto con otras iniciativas ya realizadas o por llevarse a cabo, la etapa final es de orden político, el Consejo del Mercado Común (CMC), por medio de los ministros de Relaciones Exteriores, elige los proyectos prioritarios en función de la urgencia y de los recursos disponibles. Tal proceso de selección ya ha financiado proyectos que las colectividades locales desean, como la construcción de la avenida costanera norte de Asunción, que mejora la conectividad de la capital paraguaya con las ciudades vecinas. Un proyecto defendido por el gobierno central y la municipalidad de Asunción. Otro ejemplo es el de los proyectos pluriestatales, que pueden incluir Estados asociados, como el programa de erradicación de la fiebre aftosa (PAMA), que se ejecutó entre 2007 y 2014 en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Se llega así a una inclusión indirecta de las colectividades locales en la distribución de los recursos del FOCEM. Además, los gobiernos subnacionales pueden recurrir al principio de coordinación para diseñar y ejecutar proyectos conjuntos con los Estados nacionales. Por ahora, el reducido tamaño del fondo y el procedimiento centralizado limitan el acceso directo a los gobiernos subnacionales. En 2015, los 37 proyectos financiados tenían un alto grado de prioridad nacional y habían esperado mucho tiempo para su realización (UTF-FOCEM, 2015: 8). A pesar de estas dificultades, varias pistas pueden favorecer el financiamiento directo de las colectividades locales por el Fondo. El CAF-Banco de Desarrollo para América Latina ha manifestado su interés en financiar proyectos del foro de regiones y municipalidades, el FCCR, y para ello podría crearse una línea especial dentro del FOCEM. Otra vía es la incubación de proyectos con la ayuda técnica del Fondo. Brasil ya ha desarrollado proyectos de incubación en materia de comercio transfronterizo y puede servir de orientación para el FOCEM (Rhi-Sausi y Conato, 2009: 48 - 49). La capacidad de coordinación que las colectividades han obtenido en los procesos nacionales de descentralización y la flexibilidad del reglamento del FOCEM facilitarían la aplicación de estas propuestas.

El enfoque proyecto, utilizados en la CAN y el Mercosur, permiten observar la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana con cierto énfasis en los procesos de cooperación transfronteriza. El riesgo es que tales actores sean considerados como simples beneficiarios y no tengan la posibilidad de ejecutar proyectos propios. El estudio del impacto territorial de INPANDES en el largo plazo (dentro de 5 años) o el de las estrategias de inclusión

de los gobiernos subnacionales en el FOCEM parecen importantes para profundizar el análisis.

En esta primera parte hemos visto como los Estados han creado varias herramientas que facilitan la cooperación entre gobiernos subnacionales de países diferentes. Es el caso de los consejos consultivos creados por el Mercosur y la CAN, o los principios de cooperación sectorial y participación ciudadana de la Unasur. Se evocaron también las herramientas financieras que incluyen como actores de cooperación sudamericana a los gobiernos locales (INPANDES, FOCEM). Veamos ahora cómo los Estados y sus agrupamientos han beneficiado la cooperación transfronteriza entre colectividades vecinas.

### **3. La descentralización de la cooperación transfronteriza: de la institucionalización del diálogo multilateral hacia la gestión de espacios transfronterizos.**

Un resultado de la construcción sudamericana es la concepción y aplicación de instrumentos que favorecen la cooperación transfronteriza. Estos mecanismos permiten la cooperación multilateral entre colectividades locales, regionales, Estados y actores privados. Es cierto que cada frontera sudamericana tiene sus particularidades y muestra dinámicas diferentes, pero existen características comunes, como su condición periférica, y su escaso desarrollo en comparación con otras regiones del país. Instrumentos de cooperación elaborados y aplicados por las organizaciones intergubernamentales (CAN, Mercosur, Unasur) y también determinados acuerdos bilaterales (ej. Chile-Argentina, Bolivia-Perú, Brasil-Perú) impactan a las autoridades subnacionales y les permiten participar en la construcción de políticas transfronterizas.

En este contexto, la mayoría de las relaciones de cooperación transfronteriza en América del Sur han evolucionado desde 1980. Ellas han pasado de una relación centralizada y exclusivamente binacional a una relación más descentralizada y parcialmente regional (CAN, Mercosur). Para explicar esta transición, conviene estudiar tres fenómenos importantes: (a) la creación de políticas generales de integración transfronteriza, (b) la creación de comités operativos para resolver los problemas relacionados con el paso de fronteras y (c) la emergencia de territorios transfronterizos gestionados por los gobiernos subnacionales.

**a. Cooperación transfronteriza andina: elaboración de una política intergubernamental que incluye a**

### las colectividades locales (regiones y municipalidades).

Dentro de la CAN, la construcción de zonas transfronterizas se realiza mediante dos acciones complementarias, una subregional (CAN) y otra bilateral (entre Estados). En el plano bilateral, existen políticas de inclusión y desarrollo socioeconómicos. En el plano subregional, las zonas transfronterizas tienden a consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad de la región andina. El conjunto de acciones (bilaterales y andinas) se estructuran gracias a la construcción de zonas de integración fronteriza (ZIF) que son espacios transfronterizos delimitados donde se aplican programas nacionales o binacionales para mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer las instituciones locales (Decisión 459 CAN). Para ello, los Estados se han fijado varios objetivos como el desarrollo económico y la integración industrial, la satisfacción de las necesidades básicas (salud, educación, formación técnica) o la promoción de intercambios de experiencias entre los actores de la zona de frontera (art. 1, Decisión 501 CAN). A título de ejemplo, cabe citar la ZIF Perú-Bolivia creada en 2003 (art. 48-a del Tratado General de Integración-TGI), nótese que Bolivia y Perú definen la cooperación transfronteriza como un instrumento para responder mejor a las necesidades locales (art. 39-e del TGI). El Estado central democratiza así la aplicación de los programas en el seno de la ZIF y promueve la participación de las colectividades, empresas y asociaciones en el proceso de integración y cooperación binacional (art. 1-j TGI).

Pero las ZIF contienen dificultades estructurales que impiden su desarrollo, como su territorio muy amplio, la pobreza endémica de su población y el carácter periférico de estos territorios mal conectados a los pulmones económicos. Las diferentes prioridades de los Estados y las limitaciones técnicas e institucionales de cada país son causas importantes de tales dificultades (SELA, 2012: 46). Para superar en parte esos obstáculos, la CAN ha firmado varios convenios de cooperación con la Unión Europea en favor del desarrollo rural y de las zonas fronterizas. Desde 2008, dos programas han sido ejecutados: CESCAN (2008-2015) e INPANDES (2015- 2018). Este último se concentra en el desarrollo y la participación de los ciudadanos de las ZIF y tiene dos objetivos: el fomento de la solidaridad entre los vecinos de países distintos y el apoyo al desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas. Las acciones de INPANDES conciernen 4 fronteras (Bolivia-Perú, Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú) en las que se realizaron tres plataformas transnacionales (transfronteriza, turismo, innovación) y se ejecutaron seis proyectos. Por ejemplo, en el espacio transfronterizo Ecuador-Perú, se ejecutó el proyecto Desarrollo e integración Urbana de localidades vecinales fronterizas, donde los socios fueron las

municipalidades de la zona. Se trata de la elaboración o actualización de planes de desarrollo local donde se incluyeron las líneas estratégicas de integración binacional como la gestión del agua (consumo humano y producción), la integración vial, el corredor turístico binacional y la conservación de los Bosques de Paz (CAN, 2018: 25 - 26).

Paralelamente a estos proyectos puntuales, desde 2011, en el marco de la agenda estratégica andina (Plan operativo, SG.dt 445 del 15/7/2011), la CAN incluye a los gobiernos subnacionales como actores del fortalecimiento de los procesos de cooperación transfronteriza e integración andina. Las regiones y municipalidades participan en el intercambio de información sobre el uso de suelos (zonas ecológicas, económicas, ordenación), en la organización y promoción del turismo, o en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Las colectividades regionales y locales también promueven iniciativas de cooperación Sur-Sur, respetan y aplican los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y facilitan la aplicación del derecho andino. En el marco de las zonas de integración transfronteriza (ZIF), las autoridades locales se benefician de la ayuda del Estado para reforzar las instituciones de fronteras y promueven la creación de empresas transfronterizas o participan en la consolidación del proyecto *Qhapaq Ñan*, que tiene por objetivo la recuperación del antiguo sistema vial que unía los territorios del imperio Inca.

A pesar de las dificultades mencionadas en las ZIF, estas orientan la acción de los Estados y sientan las bases para la concepción de una política transfronteriza integral. Las ZIF se han convertido en espacios delimitados donde se coordinan las iniciativas (públicas y privadas) de países diferentes, donde se promueve la instalación de centros binacionales de control fronterizo. Las ZIF también permiten la organización de reuniones de alto nivel (presidentes, ministros, técnicos) o la formulación de bancos de proyectos prioritarios. Además, los Estados andinos han creado autoridades binacionales para administrar los bienes comunes (ej. sistemas hídricos, lagos). En el plano institucional, la CAN parece encabezar las iniciativas de cooperación transfronteriza en el espacio sudamericano, pero estas herramientas pueden ser mejor aprovechadas. La intervención de los gobiernos subnacionales podría ayudar en ese sentido.

### b. La cooperación transfronteriza dentro del Mercosur: un diálogo multilateral a través de los comités de integración.

En el ámbito del Mercosur, los comités de integración son instrumentos importantes de cooperación transfronteriza. Se trata de mecanismos internacionales (ej. art. 3-g Tratado de Maipú) para resolver algunos problemas ligados al paso de fronteras

y transmitir la información a otros niveles de gobierno (nación, provincia o departamento). Los comités se materializan en reuniones anuales que permiten hacer un balance de las dificultades encontradas y los logros realizados. Su agenda es larga y abarca temas locales, migratorios, aduaneros, medioambientales y de transportes. Además, ese comité está integrado por organismos nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, otros ministerios), representantes del sector privado (empresas, asociaciones) y colectividades locales (regiones, municipios). La presencia de diferentes actores conduce a una cierta democratización de los asuntos fronterizos. El Estado central, antes, único agente del proceso de integración fronteriza, ahora regula y supervisa la acción de una multiplicidad de actores (SELA, 2012: 72)

Esta evolución está acompañada por las autoridades locales que han apoyado, por ejemplo, el paso de comité de fronteras a comité de integración. En la frontera entre Argentina y Chile, más de veinte años después de su creación, los comités de fronteras devienen en 2006, en los comités de integración gracias a las acciones de los gobiernos subnacionales. En el acuerdo de cambio de nombre firmado entre la Argentina y Chile, los dos Estados reconocen el interés de sus regiones y provincias en transformar los comités de fronteras en “foros privilegiados para la comprensión mutua” (Decreto n° 278 – Chile 3/10/2006). Este cambio de nombre no es sólo cosmético, muestra la voluntad de los Estados de reforzar los procesos de integración desde abajo. Así, regiones y municipalidades han adquirido nuevas responsabilidades, como la identificación, la promoción o la ejecución de proyectos transfronterizos (SELA, 2013: 41). Es el caso del protocolo de emergencias transfronterizas firmado en el 2015 entre Salta (Argentina) y Antofagasta (Chile) que permite la intervención de equipos binacionales en caso de accidentes de carreteras o catástrofes naturales dentro de una zona transnacional.

Los comités de integración tratan también las cuestiones relacionadas con la vida cotidiana como las relaciones entre las ciudades gemelas. Se trata de ciudades separadas por límites internacionales, pero que mantienen un alto grado de integración urbana, económica y cultural (Milani, Echart Muñoz, Duarte y Klein, 2015: 65). Las ciudades gemelas están conectadas por carreteras o calles (frontera Brasil-Paraguay, Perú-Bolivia) y pueden realizar la gestión conjunta de servicios públicos, como el transporte transfronterizo o las consultas médicas gratuitas. Las ciudades gemelas se concentran en las fronteras internas del Mercosur, donde existen unas 20 relaciones visibles como Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), Ponta Porã (Brasil) y Pedro J. Caballero (Paraguay) o la triple frontera de Iguazú (Ciudad del Este, Puerto Iguazú, Foz do Iguazú). La aparición de estas conexiones urbanas

no es nueva, la mayoría de las ciudades gemelas son el resultado de al menos dos siglos de contactos (Schweitzer, 2000: 75). En razón a los diferentes órdenes jurídicos, las ciudades fronterizas actúan a la vez como zonas de control nacional y puertas que facilitan el acceso. La proximidad geográfica y la evolución de las infraestructuras de transporte acercan socialmente a las colectividades vecinas. Además, los ciudadanos de estas colectividades suelen establecer relaciones especiales como el comercio, el trabajo estacional o la planificación urbana conjunta.

La construcción y el fortalecimiento de la cooperación entre las ciudades gemelas están relacionados con un doble proceso, una promoción espontánea por parte de los agentes locales y una promoción coordinada por parte de los gobiernos nacionales. Los agentes locales, como las asociaciones, las empresas o los gobiernos subnacionales, son los que dan continuidad a las cooperaciones. También proponen mecanismos de coordinación innovadores, como la organización de consejos intermunicipales para adoptar decisiones conjuntas (ej. el consejo internacional de municipios PARLIM). También, los gobiernos nacionales, a través de sus normas nacionales e intergubernamentales, han facilitado la cooperación y han creado nuevos instrumentos. Este es el caso del estatuto especial del ciudadano fronterizo (Argentina-Brasil en 2009, Brasil – Paraguay en 2017), que concede los mismos derechos a los ciudadanos que se encuentran de los dos lados de la frontera. Estos ciudadanos tienen derecho a la educación pública y a servicios de salud gratuitos. También tienen libertad para el comercio transfronterizo y pueden trabajar al otro lado de la frontera con arreglo a las mismas normas aplicables a los nacionales (Acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas).

Los comités de integración son también un instrumento de evaluación. Los actores del comité, alejados de las fronteras (ej. Estado central) pueden conocer mejor las realidades locales. Sin embargo, las actas de las reuniones de los comités de integración no son vinculantes, lo que plantea dificultades para concretar los acuerdos alcanzados en esas reuniones (Bonadeo y D'Agostino, 2011). Cabe señalar que el Comité de Integración no es un instrumento creado por el Mercosur, sino por las relaciones bilaterales de sus Estados miembros. El comité de integración nacido en los años 70 en la frontera Brasil-Paraguay, gana otras fronteras internas del Mercosur, se expande hacia Chile y es adaptado por los países de la Comunidad Andina. Durante todo este proceso, las colectividades locales se incluyen como actores importantes de la cooperación transfronteriza. Estos participan a la construcción de varios instrumentos de gestión como los planes de desarrollo transfronterizos (Argentina-Bolivia, Perú-Bolivia) o el plan de desarrollo turístico entre Arica

(Chile)-Tacna (Perú). Así, los gobiernos subnacionales son ejes importantes en la organización de los comités de integración y siguen de cerca su cumplimiento.

### **c. La emergencia de territorios transfronterizos en el espacio sudamericano: participación de las regiones y municipios en la gestión transfronteriza**

En materia de construcción de territorios transfronterizos, algunos autores indican que sólo la cooperación puede ser transnacional y no el territorio, pues ningún Estado tiene la intención de hacer desaparecer sus fronteras internacionales. En tiempos de paz, se desea “reducir las consecuencias negativas de la frontera”, pero este objetivo no compromete la soberanía territorial de los Estados implicados. Las colectividades fronterizas pueden construir “una comunidad de intereses que estará más o menos desarrollada en función del estado de las relaciones interestatales”, pero esta comunidad de intereses no tiene soberanía y sus partes siguen dependiendo de normas nacionales diferentes (Bernad y Alvarez de Eulate, 1992: 353, 357). Los argumentos presentados son bastante lógicos, las fronteras internacionales están siempre presentes y los Estados muy apegados a ellas. En ese orden, la existencia de un territorio transfronterizo representaría más un símbolo retórico que una realidad político-jurídica.

Sin embargo, la evolución de las prácticas cooperativas en América del Sur demuestra la existencia de zonas transnacionales con cierto grado de cohesión que para efectos de este artículo son llamados territorios transfronterizos. Desde principios de siglo, los Estados han institucionalizado zonas transnacionales donde se aplican políticas públicas comunes como el control integrado de fronteras, la concepción de planes transnacionales de desarrollo o el estatus del ciudadano transfronterizo. Estas zonas permiten a las colectividades locales la gestión común de determinadas temáticas (ej. servicios básicos para las ciudades fronterizas) y facilitan los intercambios entre los agentes privados (ej. comercio, cultura, deporte).

Se observa así un objetivo de reterritorialización en el espacio sudamericano que se concretiza en la emergencia de nuevas zonas transfronterizas, dibujadas y ocupadas por actores públicos y privados. Estos espacios poseen sus propias dinámicas comerciales, jurídicas o sociales. Unos son más consolidados y visibles como las conurbaciones transfronterizas (ciudades gemelas), otros son más amplios y coyunturales, como las regiones transfronterizas (CRECENEA de Argentina – Norte Grande de Chile). Cabe señalar que no se habla de la emergencia de nuevos Estados con soberanía, sino de una división complementaria del espacio sudamericano para mantener vigente el ideal de integración entre Estados y aumentar el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

El acuerdo interestatal sobre las ciudades gemelas es ilustrativo (acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas). La Argentina y el Brasil identificaron en el 2005, nueve relaciones transfronterizas (fenómeno de ciudades gemelas) que implican a 20 gobiernos locales y alrededor de 600.000 ciudadanos. Esas nueve zonas tienen un régimen especial con el propósito profundizar la cooperación entre las comunidades vecinas. El régimen especial prevé un trato favorable a los fronterizos en materia de economía (comercio de subsistencia), libre circulación, régimen de trabajo y acceso a los servicios públicos (educación, salud). El acuerdo prevé también la elaboración de un plan de desarrollo urbano para cada zona transfronteriza. El aspecto político y el aspecto social convergen en estas zonas para darles una entidad propia y favorecer la gestión pública de determinadas temáticas (ej. urbanismo, transporte, salud). Se trata, al menos en las normas jurídicas, de nuevos territorios entendidos como “zonas de acceso controlado” (Sack, 1986: 19). Territorios que se rigen por un conjunto de normas nacionales e internacionales.

Otros actores han contribuido a la emergencia y consolidación de espacios transfronterizos. Es el caso del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y de la Comunidad Andina. En 2007, CAF diseñó el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza – COFIP (2008 - 2014) que financió más de 30 proyectos en el espacio sudamericano sobre elaboración de planes de desarrollo transfronterizos (ej. Argentina-Chile, Perú-Bolivia) o la ejecución de proyectos productivos (ej. consolidación de industrias textiles transfronterizas). Por otra parte, durante el período 2008 - 2019, la CAN y la Unión Europea continuaron los esfuerzos para la integración regional con los programas CESCAN (2008 – 2015) e INPANDES (2015- 2019). Como ya se ha señalado, INPANDES hizo hincapié en el desarrollo y la participación de los habitantes de las zonas de integración de fronteras (ZIF) para promover la solidaridad y el desarrollo socioeconómico de las zonas transfronterizas. El INPANDES indicaría una cierta disposición de los Estados andinos para pasar de una lógica de protección del territorio nacional a una co-gestión de territorios transfronterizos en los que las colectividades locales participaran activamente.

En esta segunda parte, hemos visto como los Estados han operado una cierta descentralización de los procesos de cooperación transfronteriza. Los gobiernos nacionales siguen siendo los actores principales en esos intercambios, pero han creado herramientas para ordenar los procesos transfronterizos (ej. política regional), democratizar el diálogo (comités de integración) e impulsar la participación de los gobiernos subnacionales en la gestión de espacios transfronterizos.

#### 4. Reflexiones finales

El proceso de construcción sudamericana ha creado un sistema de normas, que si bien son aún muy generales e inacabadas, reconocen a los gobiernos subnacionales como actores de tal proceso. Estados federados, regiones y municipalidades están dotados de un poder de recomendación frente a órganos decisorios de organismos intergubernamentales (cooperación transfronteriza, CAN, Mercosur, Unasur). Estos gobiernos tienen también un poder de asociación para realizar proyectos conjuntos con otros actores sudamericanos (públicos y privados).

Es cierto que la construcción sudamericana es todavía un proceso centralizado, pues los gobiernos nacionales determinan las líneas directrices y las acciones de las organizaciones intergubernamentales (CAN, Mercosur). Sin embargo, su implementación necesita la implicación de una diversidad de actores, como los gobiernos subnacionales, las empresas, las asociaciones o las organizaciones de cooperación internacional. Tres instrumentos podrían promover el proceso de integración sudamericano. La política de integración transfronteriza de la CAN que da coherencia a las acciones entre países diferentes; el Estatuto de Ciudadano Fronterizo que facilita la vida cotidiana de los habitantes del Mercosur y el principio de participación ciudadana de Unasur que incluye a nuevos actores. Estas tres herramientas podrían implementarse a nivel sudamericano y orientar una política de cooperación más ordenada y coherente.

Varias pistas de investigación se decantan de este primer trabajo. Sería interesante estudiar con mayor detalle la transición de una cooperación exterior de base (cooperación de recepción) hacia una acción exterior más compleja o paradiplomática en el contexto de la construcción sudamericana. También parece necesario ahondar el tema de la descentralización de la cooperación internacional por país y observar sus repercusiones en el espacio sudamericano. En todo caso, el sistema de cooperación evocado es un primer paso que marca el avance de la descentralización y de los intercambios en un espacio más amplio, el sudamericano. Tal espacio completa las dinámicas existentes en zonas subregionales (CAN, Mercosur), pero la evolución y consolidación de tal sistema dependerá en gran parte de la voluntad de los gobiernos nacionales y de la capacidad de influencia de las colectividades locales para mejorar el marco de la cooperación existente mediante fondos específicos, servicios técnicos disponibles y normas más claras.

#### Referencias

##### Libros

- CAN- SECRETARÍA GENERAL (2018), *Proyecto INPANDES, integración regional participativa en la Comunidad Andina (memoria final)*. Lima, Comunidad Andina.
- MALE, Jean-Pierre et al. (2013), *Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*, Serie Cuadernos para la internacionalización de las ciudades, N° 1. México.
- MARFIL Francko B. (2011), *Experiencias de gestión y buenas prácticas en la implementación del proyecto «modelos de desarrollo rural con enfoque territorial en países de la CAN*. Lima, Comunidad Andina.
- MEZA, Nilo (2008), *Espacios regionales fronterizos*. Disponible: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)
- MILANI, R. S. Carlos, ECHART MUÑOZ, Enara, DUARTE, Rubens de S. y KLEIN, Magno (2015), *Atlas de la política exterior Brasileña*, 1ra ed., Buenos Aires, CLACSO.
- MONCAYO, Edgar (2005), *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina (documento de trabajo)*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- PAROTTI, Alejandro (2004), *Habilitación constitucional para la integración comunitaria, Estudio sobre los Estados del Mercosur*, Tomo 1, Brasil y Paraguay. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- RHI-SAUSI, José Luis, CONATO, Darío (Coords.) (2009), *Cooperación transfronteriza en América Latina*. CESPI. Disponible: [www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org)
- SACK, Robert D. (1986), *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHWEITZER, Alejandro F. (2000), *Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur : frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*, Tesis en geografía, Paris, Université Paris III.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE - SELA (2012), *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América latina y el Caribe*. Caracas, SELA.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE - SELA (2013), *Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Caracas, SELA.
- VIEIRA POSADA, Edgar (2008), *La formación de espacios regionales en la integración de América latina*. Bogotá, Editorial Universidad Javeriana y el Convenio Andrés Bello.

##### Artículos

- BONADEO, Dania; D'AGOSTINO, Lucrecia (2011), «Análisis del funcionamiento de los comités de integración argentino-chilenos Paso Cristo Redentor y El Pehuenche», publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Disponible: <http://www.politicaspúblicas.uncu.edu.ar/>

[articulos/index/repaso-del-funcionamiento-de-los-comite-de-integracion-argentino-chilenos-paso-cristo-redentor-y-el-pehuenche](#)- Consulta: 10 de junio 2019.

ARCINIEGAS SERNA, Hernando (2018), «La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución», *Aldea Mundo*, N° 45, enero-junio 2018. San Cristóbal, Venezuela. Disponible: <http://revistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/11392>

BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano (1992), *La coopération transfrontalière régionale et locale, recueil des cours n° 243 de La Haye*. Martinus Nijhoff Online.

BERNAL M., Raúl (1990), "Papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes. Antecedentes y perspectivas", *Revista Integración latinoamericana*, N° 156, mayo 1990.

GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel (2010), «Mercociudades, la integración del tejido urbano en el Cono Sur». En Martín, Miguel y Oddone, Nahuel (Eds.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Granada, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas - Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, pp. 337 – 361. Disponible: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/6b6df58a7192ccb2bfadda912d4ea7d0lasciudadesylospodereslocalesenlasrelacionesinternacionales.pdf>

HAFTECK, Pierre (2003), "An introduction to decentralized co-operation: definitions, origins, and conceptual mapping", *Public Administration and Development*, Vol. 23, Issue 4, octubre, pp. 333-345. Disponible: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.286>

MENDIOCA, Gloria E. (2013), *Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la red Mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada*. Documento de trabajo n° 64. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-IIGG, Universidad de Buenos Aires.

PAQUIN, Stéphane (2005), "Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?", *Revue internationale de politique comparée, Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*, 2005/2, Vol.12.

RHI-SAUSI, José Luis y ODDONE, Nahuel (2010), "La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur", *Tendencia*, N° 2.

RODRIGUEZ C., Manuel (2009), "Diplomacia y cooperación descentralizada", *Revista peruana de derecho internacional*, N° 139. Lima.

ROMERO, María del Huerto (Coord.) (2007), *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina, Elementos para el debate*. Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCDUE-AL).

ROMERO, María del Huerto y GODÍNEZ ZÚÑIGA, Víctor Manuel (Eds.), (2004), *Tejiendo lazos entre territorios*, Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada

Unión Europea-América Latina (OCDUE-AL).

SALOMÓN, Mónica (2008), «El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur en el contexto de la política exterior brasileña», Seminario sobre el FCCR, organizado por CARI – CEBRI, Buenos Aires, 19 y 20 de noviembre de 2008.

SPADALE, Pedro (2014). "Relações Inter (sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro". En MARCOVITCH, Jacques y DALLARI, Pedro B. A. (Coord.), *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Instituto de Relações Internacionais -IRI.

URQUIZU C., Oscar E. (2009), "La nueva estructura del derecho a partir de los estatutos autonómicos", *Revista boliviana de derecho*, N° 7, enero.

VIEIRA, Edgar (2012), "Dificultades de la integración latinoamericana", Conferencia internacional sobre integración económica y sostenibilidad, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad Pierre Mendés (Grénoble, Francia). Disponible: <https://evieirap.wordpress.com>

### Normas jurídicas, actas oficiales y jurisprudencia

Acta de acuerdo de 1/02/2001, CARI, Convenios internacionales de la provincia de Misiones, periodo 1994 - 2010.

Acta de la ciudad de Florianópolis del 13/11/1995, CARI, Convenios internacionales de la provincia de Misiones, periodo 1994 – 2010.

Acuerdo entre la Argentina y el Brasil sobre localidades fronterizas vinculadas, del 30 de noviembre 2005.

Cour Internationale de Justice - CIJ, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), 20 avril 2010, Rec. 2010.

Convención Interinstitucional entre el departamento de Pando (Bolivia) y la región de Madre de Dios (Perú), del 11 de mayo de 2012.

CAN-Secretaría General (1999), Decisión 459. Política común de integración y desarrollo fronterizo, del 25 de mayo de 1999 disponible en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2001), Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza, del 22 de junio de 2001 disponible en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2006), Hacia la construcción de una estrategia andina de desarrollo territorial (EADT), SG/dt 372. Lima, SGCAN.

---- (2011a), Plan operativo para la ejecución de la agenda estratégica andina, SG.dt 445 del 15 de julio 2011. Lima, SGCAN.

---- (2011b), Primer reporte del avance del plan operativo de la agenda estratégica andina. SG/di 968 del 3 de noviembre 2011. Lima, SGCAN.

---- (2013), Decisión 792. Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración, la reingeniería de la CAN, del 19 de septiembre de 2013. Disponible: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

---- (2016), Especificaciones sobre los contratos de servicio firmados por la CAN dentro del programa INPANDES. Disponible: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur – FCCR (2014). Declaración de Caracas, contenida en el anexo n° 5 de la resolución 01/14 del 28 julio 2014.

---- (2013). Anexo N° 5 del Acta N° 01/13 del 11 de junio de 2013, disponible en [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

---- (2017). Acta N° 01/17 del 21 de junio de 2017, sobre la XLIX reunión ordinaria de coordinadores del FCCR.

CHILE. Poder Ejecutivo (2006), Decreto N° 278 sobre la promulgación del acuerdo entre la Argentina y Chile sobre comités de fronteras, del 3 de octubre de 2006.

WAGNER, Allan (2005), "Discurso del secretario general de la CAN sobre la cooperación transfronteriza". En Informe de instalación y primera reunión del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, SG-CAN, 1 de julio 2005.

BID-INTAL (2015), Informe MERCOSUR N° 20. Disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Autoridad del Lago Titicaca – ALT (2015), Memoria del proyecto CESCAN-II: aprovechamiento de riberas en el anillo circunlacustre del lago Titicaca - zona norte. Disponible en [www.alt-perubolivia.org](http://www.alt-perubolivia.org)

MERCOSUR (2010), Decisión 01/10 CMC. Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur - FOCEM.

Unidad Técnica del FOCEM –UTF (2015), El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur FOCEM (2005-2015).

UNASUR. Tratado Constitutivo (2008).

Tratado de Maipú. Tratado de Integración entre Chile y Argentina (2009).

### Notas de prensa

Comunidad Andina promueve acceso a mercados para pequeños productores de frontera. ANDINA, Agencia Peruana de Noticias (2017), 18 de agosto de 2017. Disponible: <https://andina.pe/>

**\* Sergio Albújar Carbajal**

Doctor en Derecho Público de la Universidad de Lyon. Francia  
Investigador, Grupo de investigación del orden internacional y órdenes regionales – GIOR  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
[Correo-e: sergioalbuja@yahoo.es](mailto:sergioalbuja@yahoo.es)

Fecha de recepción: mayo 2019.  
Fecha de aprobación: julio 2019.