

# LAS FRONTERAS: ESPACIOS DE ENCUENTRO Y COOPERACIÓN

SERGIO J. MOYA MENA

[EDITOR]

HERNANDO ARCINIEGAS

DANIEL MATUL ROMERO

SERGIO J. MOYA MENA

JOSÉ LUIS RHI-SAUSI Y

NAHUEL ODDONE



FLACSO  
Secretaría General



FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

382.05

F935f Las Fronteras : espacios de encuentro y cooperación/ SergioMoya Mena, edit.

-- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2012.

180 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-239-6

1. Límites. 2. Derecho internacional público.  
I. Mora Mena, Sergio, edit.

II. Título.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.



## Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>5</b>
Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur <b>Hernando Arciniegas.....</b>	<b>9</b>
Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú <b>José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone.....</b>	<b>19</b>
Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica <b>Daniel Matul Romero.....</b>	<b>65</b>
Conflicto y violencia en las áreas fronterizas centroamericanas <b>Sergio I. Moya Mena .....</b>	<b>81</b>

<b>Anexos:</b> .....	<b>99</b>
<b>Anexo N° 1</b> Mesoamérica. Tratado Entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio.....	<b>101</b>
<b>Anexo N° 2</b> Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRO) .....	<b>115</b>
<b>Anexo N° 3</b> Programa de migración para la Frontera Sur de México .....	<b>117</b>
<b>Anexo N° 4</b> América del Sur. Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana.....	<b>121</b>
<b>Anexo N° 5</b> I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina – Brasil – Paraguay. Cooperación Sur-Sur para la Integración.....	<b>137</b>
<b>Relación de autores</b> .....	<b>177</b>

## **Presentación**

Es preciso abandonar el concepto tradicional de frontera. Se debe promover un nuevo enfoque de estas como espacios de encuentro y cooperación. Deben asumirse en términos de infraestructura física, de conectividad, de espacios de productividad, de espacios sociales y de espacios ambientales consecuentemente. Las fronteras no deben ser entendidas como zonas de divisiones físicas, geográficas, sociales, económicas, políticas y culturales ni como zonas donde se concentran la pobreza y el crimen organizado.

Las amenazas en la frontera de un país automáticamente se traducen en amenazas hacia el o los país(es) colindantes. Asimismo, las acciones que se implementen en un lado de la frontera inciden en el otro. Los esfuerzos positivos que se realicen en estos espacios contribuirán a la integración regional, en las fronteras es donde más se expresan las vulnerabilidades mutuas entre países.

Hernando Arciniegas, Ejecutivo Principal y representante de la Corporación Andina de Fomento (CAF), realizó un análisis sobre la visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza en América del Sur.

La CAF juega un papel preponderante en la promoción de espacios donde se discuten temas que poseen una

gran relevancia en la realidad actual latinoamericana y se proyectan opciones de cambio. Arciniegas afirma que es necesario buscar la actuación conjunta entre países vecinos para superar los desequilibrios del desarrollo a partir de las regiones fronterizas nacionales.

En relación con el tema de fronteras en América del Sur, José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone realizan un interesante análisis sobre el caso peruano. Consideran que no se debe escindir el tema de fronteras con el de integración y desarrollo. Perú constituye un caso interesante porque forma parte del sistema IIRSA. Un programa infraestructural con un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. De esta manera los autores plantean que el Perú, por medio de la integración fronteriza, ha podido conciliar una serie de criterios geo-económicos y geo-políticos para cada una de sus fronteras. La experiencia de trabajo bilateral con Ecuador es prueba de ello.

Daniel Matul por su parte hace un acercamiento al tema de las fronteras a partir de una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica, tomando en cuenta conceptos clave como vecindad, cooperación y confianza mutua. Uno de los puntos centrales que expresa el autor es que las regiones y comunidades, cercanas a la línea fronteriza, han tenido como característica común su bajo nivel de desarrollo y su fuerte vinculación con la seguridad de los Estados.

Este hecho, que ocurre en las fronteras Centroamericanas, ha llevado a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto.

Por su parte, Sergio Moya realiza un interesante aporte al analizar el tema de fronteras en Centroamérica desde una

de las problemáticas que más las afectan: la violencia. La mayor parte de las áreas fronterizas presentan una serie de vulnerabilidades socioeconómicas, ambientales y de seguridad que contribuyen a la generación de una gama diversa de conflictos que generan violencia. Las fronteras tienen un papel fundamental en la integración regional, pero para ello deben ser entendidas a partir de una visión estratégica de la integración que demanda dos condiciones: dinamicidad y comprensión integral de la problemática de violencia.

La Secretaría General de FLACSO organizó un ciclo de seminarios internacionales en el contexto de la inauguración de sus nuevas instalaciones físicas en San José de Costa Rica. La Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, inauguró el nuevo edificio y destacó el rol de FLACSO en el desarrollo de un pensamiento social latinoamericano y caribeño. El ciclo de seminarios tuvo como propósito el de diseminar conocimientos, compartir experiencias, dialogar sobre buenas prácticas y contribuir con el proceso de creación de políticas públicas.

El Seminario sobre el tema de fronteras fue auspiciado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), a quien expresamos nuestro agradecimiento y nos congratulamos por esta asociación. El apoyo de la CAF permitió que se pudiera realizar con éxito este ciclo de seminarios.

Por ser una institución preocupada por las necesidades sociales y económicas de la región latinoamericana, la CAF ha mantenido una estrecha relación con algunas sedes de FLACSO a lo largo de su historia. El trabajo de la CAF se concentra principalmente en las temáticas de desarrollo y en las áreas de infraestructura, sector corporativo y financiero, medio ambiente, desarrollo social y políticas públicas e investigación. FLACSO comparte los anteriores objetivos, especialmente la promoción de la sostenibilidad social y ambiental de la región, y confirma la importancia de la misión central de la CAF: promover el desarrollo sostenible

y la integración regional en América Latina. De igual forma expresamos nuestro agradecimiento al Open Society Institute (OSI) por su apoyo a estas iniciativas.

Uno de los resultados de estos encuentros se expresa en este libro: *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, editado por Sergio I. Moya Mena. Agradezco sus aportes, de los colegas de FLACSO y de diversas instituciones de la región y fuera de ella por sus contribuciones. Este libro constituye de manera importante al conocimiento sobre las relaciones fronterizas y el desarrollo de sus buenas prácticas.

Finalmente cinco anexos permiten una visión sobre como en fronteras de América Latina se está construyendo institucionalidad y se ejecutan planes de cooperación que efectivizan los acuerdos políticos y concretan procesos integradores.

*Francisco Rojas Aravena*

*Secretario General de la Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales*

## **Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur**

*Hernando Arciniegas<sup>1</sup>*

### *1. Marco general*

Los ámbitos de acción de CAF, banco de desarrollo de América Latina, están profundamente alineados con los esfuerzos de los países miembros para avanzar en su integración y su desarrollo sostenible. La institución está firmemente comprometida para que ese desarrollo sea de buena calidad, que no solo facilite una inserción eficiente y equitativa en la economía global, sino que pueda simultáneamente reducir la pobreza, generar empleo y fomentar la participación ciudadana, en un marco de sostenibilidad ambiental y respeto a la diversidad cultural.

Uno de los esfuerzos que CAF ha venido realizando en los últimos años se orienta a propiciar importantes acciones de cooperación y financiamiento de proyectos de desarrollo en los espacios fronterizos, dado que muchos de los niveles más bajo de desarrollo se encuentran en estos territorios, que sufren marginamiento y a veces muy poca

---

1 Ejecutivo Principal del Departamento de Análisis y Programación Sectorial de la Vicepresidencia de Infraestructura de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

atención de los gobiernos centrales; adicionalmente ha cooperado activamente en el mejoramiento de los pasos de frontera en el ámbito de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, que se adoptó en el año 2000, la que ha permitido contar con una planificación y priorización de proyectos de manera consensuada entre los países, así como la ejecución de obras de infraestructura principalmente de transporte y energía, a lo largo de todos los Ejes de Integración y Desarrollo EID en los que se organizó el territorio.

En los diversos diagnósticos sobre la situación de los pasos de frontera en la región, se encontró su estrecha vinculación a la problemática y el bajo nivel de desarrollo de las fronteras, la ausencia de una adecuada coordinación entre las autoridades de los dos países convergentes y la ausencia de planes, programas y proyectos que tengan la finalidad de evaluar la participación compartida en forma sistemática y ordenada de los mismos, que permitan implantar políticas binacionales o regionales para ejecutar acciones que contribuyan en la construcción de espacios socio-económicos con niveles de desarrollo humano mas elevado y se conviertan en zonas fronterizas que dinamicen la verdadera y real integración de la región.

Lo anterior permite tener una mirada integral y asociada a los programas que adelanta CAF en diversos frentes, y que en el tema fronterizo contribuye a que los países puedan definir estrategias comunes y acciones coordinadas con sus vecinos para las zonas de frontera, o participar en programas de apoyo a los pasos de frontera como un componente asociado a la infraestructura y de facilitación al comercio, transporte y la integración.

Este proceso condujo al surgimiento de la iniciativa de crear el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF), que buscaba consolidar el rol líder de la CAF en la integración regional, promoviendo ejes de acción y regiones

priorizadas dentro de una visión estratégica del desarrollo y la integración fronteriza.

## *2. Desarrollo e Integración Fronteriza*

Las fronteras constituyen en buena medida espacios marginales, débilmente integrados a las economías y sociedades nacionales y son el reflejo de los grandes desequilibrios regionales. Es necesaria por tanto la implementación de programas de desarrollo e integración fronteriza, como parte esencial de la nueva visión de América Latina y debería ser parte de las prioridades de los esquemas subregionales de integración.

El desarrollo fronterizo constituye un proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio de cada país, según su propia política nacional, pero cada una debe propiciar la coordinación y homologación con las de sus vecinos, para que tenga un real impacto sobre las poblaciones que comparten el territorio, sus problemas y potencialidades. El desarrollo fronterizo no se puede conseguir en forma aislada dada la infinidad de interdependencias que se configuran en estos territorios, razón por la cual hablamos de integración fronteriza como una segunda condición para superar las dificultades y el atraso.

La integración fronteriza, entendida como un proceso convenido políticamente entre Estados en sus territorios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base de la planeación coordinada y del aprovechamiento conjunto y complementario de los recursos locales, potenciando una mayor capacidad productiva de la región, mejorando su articulación e inserción regional, promoviendo los niveles de desarrollo social y la mayor calidad de vida de sus habitantes.

Teniendo en cuenta todo lo expresado anteriormente, CAF evalúa diversas acciones y decide establecer un Programa dedicado a trabajar exclusivamente en los temas fronterizos,

que tienen un carácter transversal al territorio, pues involucra todas las variables inherentes a un país, por lo que decidió en 2007 establecer el PADIF para atender estos temas con identidad propia.

### *3. Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza, PADIF*

#### *Visión Estratégica*

Desde una óptica renovada de la agenda política, económica y social de la integración regional, el PADIF promueve con un enfoque latinoamericano la consolidación de una visión estratégica de las fronteras, que fortalezca entre sus países miembros la adecuada planeación y articulación de programas y proyectos subregionales y binacionales para el mejor aprovechamiento de las potencialidades compartidas y las oportunidades de complementación fronteriza, afianzando los objetivos de la integración y el desarrollo humano sostenible en la región.

Esta Visión Estratégica está ligada a la consolidación de los Ejes de Integración y Desarrollo, (EID) que se desarrollan en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA, los cuales involucran la facilitación de los pasos fronterizos, y están llamados a configurar espacios de integración geoeconómica y de desarrollo sostenible, perfilados a partir del “armazón” territorial que representan los proyectos de integración de la infraestructura física.

Dada la dificultad de tener políticas comunes en estos territorios consideramos que un elemento esencial de la visión estratégica está vinculado con la promoción de Planes Binacionales de Desarrollo e Integración en las zonas de integración fronteriza establecidas formalmente por los países o constituidas por los territorios colindantes a nivel de los países. Estas zonas son entendidas como los espacios ideales para que los países fronterizos desarrollen programas

de ordenamiento territorial, realicen una planificación coordinada y prioricen proyectos compartidos de integración física y de desarrollo económico y social sostenibles. Esta visión permitió definir los objetivos y ejes estratégicos del PADIF, veámoslos a continuación.

#### *Objetivos del PADIF*

El objetivo general del Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza PADIF es fortalecer la misión y presencia estratégica de la CAF en la integración regional, a través del apoyo y convergencia de programas subregionales y binacionales de desarrollo e integración fronteriza, que promuevan la articulación física, el desarrollo productivo, social y ambiental sostenible de las zonas de frontera.

#### *Objetivos específicos*

- a) Apoyar el desarrollo de Planes Binacionales de Desarrollo e Integración y de las zonas de integración fronteriza entre los países miembros, que promuevan el ordenamiento territorial, la planificación coordinada y la priorización de proyectos compartidos de integración física, desarrollo económico-productivo y desarrollo social y ambiental en las zonas fronterizas.
- b) Consolidar el impulso a la agenda de la infraestructura física transamericana, como eje articulador del territorio y de la integración, propiciando mayor facilidad a la circulación de personas, bienes y servicios en la región y la puesta en operación de controles integrados en centros binacionales en las fronteras
- c) Impulsar la articulación y mejor inserción internacional de las economías nacionales identificadas por los más importantes Ejes de Integración y Desarrollo,

incrementando la presencia de los programas estratégicos de la CAF en materia de competitividad, encadenamientos productivos, desarrollo integral de la Pyme, desarrollo social y ambiental sostenible en las zonas de frontera.

### *Ejes Estratégicos*

El PADIF tiene como principales ejes estratégicos los siguientes:

**Integración Física:** apoyo a programas y proyectos prioritarios de integración física, que permita articular los territorios fronterizos entre dos o más países y apoyar el bienestar social, la productividad y competitividad de la región, impulsando el establecimiento de mayores y mejores conexiones con las redes sudamericanas identificadas en transporte, energía y telecomunicaciones, y el mejoramiento de la logística en los pasos fronterizos.

**Desarrollo Económico-Productivo:** apoyo a programas para mejorar y diversificar las condiciones económicas y productivas de los territorios fronterizos, promoviendo su competitividad e inserción eficiente y equitativa, mediante la identificación de proyectos productivos de desarrollo rural, industrial, comercial y otras actividades potenciales de las regiones fronterizas, favoreciendo los encadenamientos productivos transfronterizos y el desarrollo integral de la Pyme.

**Desarrollo Social y Ambiental Sostenible:** apoyo a programas para facilitar y mejorar el acceso de la población a servicios que promuevan una mejor calidad de vida y un desarrollo humano, incluyente y equitativo: agua potable y saneamiento básico, desarrollo rural, salud, educación y cultura y, que contribuya así mismo, a lograr la conservación y el mejor uso posible de los recursos naturales compartidos, con el criterio de distribuir los beneficios de manera eficiente y sostenible.

#### *4. Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza COPIF*

Con la finalidad de canalizar las solicitudes y de tener una mayor coherencia en la cooperación y financiamiento de programas y proyectos en fronteras se constituyó en el 2008 el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) que tiene por objeto apoyar y financiar la oportuna identificación, preparación y ejecución de proyectos de alto impacto que promuevan el desarrollo humano sostenible en las regiones fronterizas de los Países Miembros y que contribuyan al fortalecimiento de la cooperación, el diálogo, la confianza mutua y la integración fronteriza tanto a nivel bilateral como multilateral

Los recursos del Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) están constituidos por recursos provenientes de las utilidades netas de la CAF o proporcionados por otras instituciones o países. Dichos recursos pueden utilizarse para:

- Financiar programas que promuevan el desarrollo humano sostenible y la integración en las zonas de frontera de dos o más Países Miembros, a través de proyectos en materia de integración física, inversión para el desarrollo económico productivo y el desarrollo social y ambiental sostenible, en el ámbito del Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) de la CAF.
- Asesorar y financiar proyectos para el fortalecimiento institucional, la promoción social, el intercambio y la difusión de mejores prácticas de cooperación, diálogo, construcción de confianza mutua e integración fronteriza entre los Países Miembros, y
- Brindar asistencia y financiar la preparación de proyectos de inversión en las zonas fronterizas de dos o más Países Miembros.

En cuanto a los beneficiarios elegibles los mismos podrán ser entidades oficiales encargadas de la formulación, diseño y ejecución de iniciativas de desarrollo humano sostenible e integración, como también organismos internacionales que impulsen programas y proyectos de cooperación e integración. En ambos casos las actividades deberán beneficiar zonas de frontera de dos o más países accionistas. Eventualmente pueden ser otras entidades u organizaciones que, en opinión de CAF, presenten un argumento razonable para la consideración de una solicitud de financiamiento.

### *5. Iniciativas*

Actualmente el PADIF con el concurso del COPIF, impulsa diversas iniciativas bilaterales y multilaterales, destacándose en particular la promoción y la elaboración por pedido de los países de Planes Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza, que tienen objetivos estratégicos asociados al mejoramiento de la calidad de vida de la población fronteriza con acciones vinculadas al desarrollo y articulación de los servicios sociales y públicos básicos, el establecimiento y mejora de la conectividad y las comunicaciones de la zona y con el resto de sus países, el fortalecimiento de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales y su empoderamiento local y regional, así como la creación de una institucionalidad fronteriza binacional en sus diferentes niveles y sectores, reforzar las identidades culturales y propiciar su integración, desarrollar y consolidar la bases productiva de bienes y servicios, mediante el uso sostenible de los recursos, entre otros.

Para la elaboración de estos Planes se brinda asistencia técnica y financiera, así como para la preparación de proyectos de inversión en sus zonas fronterizas. Ya culminó un Plan en la frontera de Argentina con Bolivia, está finalizándose uno entre Colombia y Perú y se está iniciando una en la zona sur de la frontera entre Brasil y Perú, así mismo se está en la fase de evaluaciones preliminares para planes en otras zonas fronterizas de la región.

Otros emprendimientos de importancia fronteriza están asociados al fortalecimiento de proyectos de infraestructura física y desarrollo social en las fronteras entre varios países de la región que pueden estar vinculados a apoyos financieros para diversos proyectos del Plan Binacional de Desarrollo de la región fronteriza Ecuador-Perú, o a la contribución del fortalecimiento institucional, promoción social, intercambio y difusión de mejores prácticas de cooperación, diálogo y construcción de confianza mutua con la participación de la sociedad civil en ámbitos fronterizos entre Colombia y Ecuador; Chile y Perú; Paraguay y Argentina y Bolivia; Brasil y Uruguay.

También es frecuente dar apoyos a programas subregionales de integración fronteriza entre los países miembros de la Comunidad Andina o en el ámbito del MERCOSUR, por ejemplo en temas de salud pública, vigilancia epidemiológica, capacitación y trabajo comunitario en zonas aisladas y de difícil acceso, capacitación de maestros o la homologación de programas curriculares para las poblaciones limítrofes, entre otros.

En conclusión las acciones y recursos que facilita la CAF fundamentalmente contribuyen a superar los desequilibrios del desarrollo de las regiones fronterizas nacionales, buscando que la actuación compartida con el otro país permita darle la sustentabilidad adecuada, pues son espacios binacionales que demandan actuaciones diferentes dado que su dinámica socioeconómica no se sustenta en las propias de cada país, sino en la conjunción de ambas, por tanto requieren soluciones nuevas y con la participación activa de sus pobladores, gobernantes e instituciones locales y regionales, que entienden y comparten su propia realidad, frecuentemente distorsionada con la mirada centralizadora de las capitales y los gobiernos nacionales.

## **Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú**

*José Luis Rhi-Sausi<sup>2</sup> y Nahuel Oddone<sup>3</sup>*

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido en América Latina en un desafío de gran relevancia. Perú necesita encontrar en la cooperación transfronteriza, una oportunidad para conciliar una serie de criterios geo-económicos y geo-políticos diferenciales para cada una de sus fronteras.

Cada escenario fronterizo es único por su naturaleza como únicas son las fronteras que lo conforman, sin desmedro de ello suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo (Rhi Sausi y Oddone, 2009a: 13). Las fronteras del Perú no escapan de estas condiciones.

---

2 Director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI-Roma) y del Proyecto Fronteras Abiertas. Contacto: jose.rhisausi@cespi.it

3 Investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI-Roma-Buenos Aires) y Coordinador Mercosur del Proyecto Fronteras Abiertas. Contacto: nahuel.oddone@cespi.it

El Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. “El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, que posee la mayor extensión de límite internacional (aproximadamente el 70%). En este ámbito la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010: 2).

Algunos datos territoriales preliminares sobre las fronteras del Perú nos ofrecen el siguiente cuadro: el país está constituido por nueve regiones fronterizas con una superficie de 757.766 km<sup>2</sup> que representa el 59% del territorio nacional; 28 provincias, 81 distritos y una población de 1 millón 290 mil habitantes (aproximadamente el 5% del total de la población nacional).

Todas fronteras diversas entre sí, pasando de fronteras históricamente estables a fronteras -hasta hace muy pocos años- consideradas conflictivas, nada de ello invalida los componentes de la metodología de actuación identificados por Fronteras Abiertas.<sup>4</sup> El enfoque destaca que la cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando existen tres condiciones fundamentales: que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física, que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, por último, que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza<sup>5</sup>.

---

4 Al respecto, véase: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale-Istituto Italo-Latino Americano.

5 Desde esta perspectiva es menester reconocer los fenómenos que han contribuido al desarrollo de la cooperación transfronteriza en América Latina, entre los que se destacan la renovada importancia

La cooperación transfronteriza 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”.<sup>6</sup>

La cooperación transfronteriza hace posible conciliar operativamente los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en las últimas décadas. Por un lado, el criterio geo-económico que ha servido de guía a la integración física del subcontinente y, por el otro, el criterio geo-político que ha guiado los procesos de integración y concertación política regional. Ciertamente no se trata de dos criterios incompatibles, por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en una instrumentación obrante para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Baste pensar que cuando la construcción o ampliación de una infraestructura de conectividad permite potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá también de otros factores que bajo la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados facilitarán una efectiva y legítima solución para la plena vigencia de las “libertades de la integración”.

En este sentido, el compromiso de la Comunidad Andina materializado en la Decisión N° 501/2001 sobre la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y en la Decisión

---

de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bi-oceánicos, los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en su accionar internacional tanto individual como grupal y el proceso de territorialización (o *reterritorialización* para algunos autores) de la economía que está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica.

6 Fernández Majón, 2005: 70.

N° 502/2001 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física.<sup>7</sup> En alternativa, aún cuando existan mecanismos efectivos de concertación regional, los acuerdos binacionales (como el buen ejemplo que muestra la Comisión Binacional entre Ecuador y Perú) constituyen la vía más frecuente, aunque a menudo carecen de vínculos estructurales y se caracterizan por su alta volatilidad.

Como muestran otras experiencias latinoamericanas, no deja de ser común que aún dentro de los procesos de integración regional “se bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. Chile es un Estado asociado del Mercosur desde 1996, pero ha sido fundamental el acuerdo político bilateral con Argentina<sup>8</sup> en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras ha desempeñado un rol central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos o el acuerdo político que ha dado estabilidad a la frontera Ecuador-Perú promovido bajo la modalidad de reuniones presidenciales y de los gabinetes ministeriales. Un ejemplo muy interesante lo observamos entre los países miembros del Mercosur, en donde el marco institucional de integración regional se refuerza mediante acuerdos bilaterales entre países que están en condiciones de avanzar más en este campo (puede considerarse el reciente acuerdo a nivel presidencial sobre cooperación transfronteriza entre Brasil y Argentina). Esto es, los acuerdos regionales están dando lugar a cooperaciones bilaterales reforzadas en las áreas fronterizas. Este también parece ser el principio inspirador en el caso del Perú: un Estado asociado al Mercosur<sup>9</sup> que,

7 Rhi Sausi y Oddone, 2009b: 55 y ss.

8 Materializado en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, 30 de octubre de 2009.

9 El 25 de agosto del 2003 fue suscripto el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-Perú” concebido junto

mediante un acuerdo político bilateral con Brasil, podría formar parte del listado de acuerdos binacionales “fuertes” para un trabajo compartido en las fronteras.

El presente trabajo aplica el enfoque de Fronteras Abiertas a dos de las regiones fronterizas del Perú muy disímiles entre sí. Las fronteras de Ecuador-Perú y de Brasil-Perú. Se debe destacar también que en una de esas regiones Fronteras Abiertas ha realizado intervenciones directas.

### *Integración física del Perú a partir del sistema IIRSA*

“La integración económica requiere un nivel mínimo de integración física para los países involucrados”.<sup>10</sup> Dentro de esta perspectiva, se identifica la CAF, uno de los principales socios del proyecto IIRSA.

La aproximación de la CAF, pero también del IIRSA, se podría resumir en el entendimiento que: “un fuerte apoyo al desarrollo de la infraestructura física [es] indispensable para atender las necesidades básicas (...) y respaldar el proceso de integración y de competitividad internacional de la región (...). Que la infraestructura es la intervención primaria del ser humano sobre el territorio, para acceder a él y dejar fluir su potencial de desarrollo. Usualmente comienza por la provisión de los servicios básicos para sobrevivir (...) pero rápidamente se expande para incluir vías de acceso que permitan ampliar el área de influencia de la actividad humana y tecnologías más avanzadas para generar energía y permitir la comunicación a larga distancia. (...), el nivel de la infraestructura de un territorio está íntimamente vinculado al nivel de desarrollo de la sociedad que lo habita y constituye una restricción severa sobre las posibilidades de grandes saltos en el bienestar material de la sociedad”.<sup>11</sup>

---

con los respectivos acuerdos firmados por Bolivia y Chile como un paso fundamental las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR.

10 Kahhat, 2007:255.

11 Para ampliar esta concepción, véase: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>

Todos los países con los que tiene fronteras el Perú han manifestado su pleno apoyo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>12</sup>; la cual presenta claramente un manifiesto interés por las zonas de frontera, la integración territorial “desde abajo” y la realización de parcerias público-privadas.

El sistema IIRSA es un programa infraestructural con un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones. Perú participa de los siguientes ejes del IIRSA: Andino, del Amazonas, Interoceánico Central y Perú-Brasil-Bolivia.

A continuación se destacan las características principales de cada Eje/IIRSA:

Es de destacar el Programa de Pasos de Frontera Perú-IIRSA, un conjunto de proyectos que está siendo ejecutado por la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo (DDF) del Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de facilitar el comercio y turismo binacional y regional mediante la mejora de la infraestructura de control fronterizo y la simplificación de los pasos administrativos, captura y procesamiento de información generada en los pasos de frontera.

Se encuentran en ejecución tres proyectos dentro del Programa: Proyecto Paso de Frontera Desaguadero entre Perú y Bolivia, Proyecto Paso de Frontera Iñapari entre Perú y Brasil y Proyecto Paso de Frontera Santa Rosa entre Perú y Chile.

Todos ellos comprenden la construcción de nuevas instalaciones de control fronterizo con equipo informático de última generación y alta capacidad operativa con procesos

---

12 Esta iniciativa es un programa que incluye a los doce países de América del Sur y que se originó en la I Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000.

y sistemas integrados en el registro y procesamiento de datos. Los proyectos también comprenden una estrategia de gestión de relaciones comunitarias visto el crecimiento de la población local en ambos lados de la frontera y el aumento del intercambio comercial. A modo de ejemplo, en el Paso de Desaguadero del 1993 al 2007 la población casi se triplicó y el comercio exterior por el paso se incrementó en más de un 143% como así también el flujo migratorio aumentó un 38% en el período comprendido entre 2004-2008; en el Paso Iñapari la población casi se duplicó para el mismo período así como el comercio exterior aumentó un 130% y el flujo migratorio un 58% para el período antes mencionado y, por último, en el Paso Santa Rosa se registra un aumento de la población del 27% (1993-2007) y el comercio exterior por el paso se incrementó en un 234% (2004-2008) y el flujo migratorio en un 197% (2005-2008).<sup>13</sup>

#### *El anclaje político de las temáticas fronterizas*

La cooperación en las áreas fronterizas se propone como un extraordinario laboratorio para la construcción de una agenda que profundice la integración sudamericana. Su relevancia no deriva únicamente del interés creciente que manifiestan los gobiernos subnacionales en esta temática, sino también porque una serie de características intrínsecas de la cooperación transfronteriza ofrecen un importante valor agregado al desarrollo armónico y equilibrado de América Latina.

Una significativa lección aprendida en el marco de Fronteras Abiertas es la importancia de anclar la cooperación transfronteriza en procesos reales de integración a nivel político.

Un proceso de integración regional institucionalizado, como el MERCOSUR o la CAN, suele aumentar las posibilidades para promover dicha cooperación. La ausencia de una estructura

---

13 Cfr. Programa Pasos de Frontera Perú-IIRSA. [www.pasosdefrontera.com.pe](http://www.pasosdefrontera.com.pe)

institucional de integración regional puede ser compensada mediante acuerdos binacionales fuertes, como en el caso de la frontera Argentina-Chile, de la frontera Ecuador-Perú promovido por las reuniones presidenciales y los gabinetes ministeriales o del acuerdo político bilateral Brasil-Perú firmado por los presidentes Lula da Silva y Alán García.

A continuación se destacan la política de integración fronteriza de la CAN, la política de desarrollo e integración fronterizas del Perú, dos acuerdos bilaterales en pos del desarrollo fronterizo y el rol de las unidades subnacionales cuando fuera contemplado.

#### *Política Fronteriza de la Comunidad Andina*

La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina fue aprobada en mayo de 1999, por medio de la Decisión N° 459, como un componente esencial para el fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración regional. Dicha norma establece los principios, los objetivos, la institucionalidad y los instrumentos que enmarcan esta política comunitaria.

Por otro lado, la misma decisión creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). El artículo 5 del Capítulo IV establece que el GANIDF es el responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>14</sup> los programas y planes de acción que exija la ejecución de la política fronteriza. Asimismo, la Secretaría General de la CAN cumplirá el papel de Secretaría Técnica en el funcionamiento del GANIDF y *contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros*<sup>15</sup>, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el BID y la CAF.

---

14 Creado el 12 de noviembre de 1979, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de dirección política, integrado por los cancilleres de los países miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina.

15 El propio sistema de integración andino respeta y fortalece la bilateralización de las temáticas correspondientes a la integración y cooperación fronterizas.

**Eje  
Andino**



El área de influencia del Eje Andino ha sido definida considerando, la ubicación geográfica de los proyectos que se incluyen en los distintos Grupos en que se ha dividido el Eje de Integración y Desarrollo (EID), como así también, la vinculación física de los principales nodos de articulación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. El área de influencia destacada incorpora a los dos grandes corredores viales norte-sur que vinculan las principales ciudades de los países que la conforman. La Carretera Panamericana, a lo largo de la Cordillera Andina en Venezuela, Colombia y Ecuador y a lo largo de la costa en Perú (vinculándose a través de ella más al sur con Chile), y la Carretera Marginal de la Selva, bordeando la Cordillera Andina a nivel de los Llanos en Venezuela y de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú, alcanzando a Bolivia a través del Paso de Frontera Desaguadero por la Carretera Longitudinal de la Sierra Sur peruana y desde allí hasta el límite con la República Argentina a través de la ruta N° 1 boliviana (Villazón - La Quiaca). Estos corredores longitudinales son intersectados en sus recorridos por diversos corredores transversales (viales y fluviales) que los vinculan con los EIDs del Escudo Guayanés, del Amazonas, Perú-Brasil-Bolivia e Interoceánico Central. El área de influencia delimitada para el Eje Andino alcanza una superficie de 2.556.393 km<sup>2</sup>, equivalente al 54,41%

de la suma de superficie total de los países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 103.467.313 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Andino, lo que representa el 82,76% de la suma de la población total de los países que integran el EID, asimismo, el área de influencia del EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 33,08 habitantes/km<sup>2</sup>.

### **Eje del Amazonas**



El Eje del Amazonas ha sido definido a través de la delimitación de una región a lo largo del sistema multimodal de transportes que vincula determinados puertos del Pacífico, como ser Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaos, Belem y Macapá. Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está relacionada también con la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El área de influencia destacada incorpora una gran región del norte de Sudamérica entre los Océanos Pacífico y Atlántico, surcada por el gran río Amazonas y sus afluentes, se caracteriza por su gran extensión, diversidad topográfica (costa, zona andina, selva) y baja densidad poblacional. El área de influencia delimitada para el Eje del Amazonas alcanza una superficie de 5.657.679 km<sup>2</sup>, equivalente al 50,52%

de la suma de la superficie total de los países que conforman el EID. El EID cuenta con una población aproximada de 61.506.049 habitantes de acuerdo con los datos de las proyecciones de población para el año 2008, elaborados por los institutos estadísticos de cada país del EID, lo que alcanza al 22,23% de la suma de la población total de los países que aportan territorio al EID. Asimismo, se calculó para el área de influencia del EID una densidad poblacional promedio de 10,87 habitantes/km<sup>2</sup>, nivel medio-bajo general caracterizado por una fuerte dispersión geográfica. Este indicador varía en el EID desde un máximo de 103,96 habitantes/km<sup>2</sup> para la Región Costa de Perú, a un mínimo de 2,13 habitantes/km<sup>2</sup> correspondiente al territorio del Estado de Amazonas de Brasil.

En la selva amazónica sólo se han desarrollado unas pocas poblaciones grandes como Manaos, Santarém e Iquitos.

**Eje  
Interoceánico  
Central**



El Eje del Interoceánico Central se encuentra conformado por un área de influencia que atraviesa transversalmente América del Sur entre aproximadamente los 12 y los 22 grados de latitud sur e incorpora la vinculación de los principales puertos sobre el Pacífico y el Atlántico de ese territorio y los nodos de articulación correspondientes entre Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil en esa región.

Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está vinculada también a la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El territorio delimitado incorpora los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna de Perú, las Regiones XV, I (Arica y Parinacota y Tarapacá, respectivamente) y la Provincia Loa de la II Región Antofagasta de Chile, los departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz de Bolivia, la República de Paraguay y los estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, San Pablo y Paraná. El área de influencia definida para el Eje Interoceánico Central alcanza una superficie de 3.461.461 km<sup>2</sup>, equivalente al 28,70% de la suma de superficie total de los cinco países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 92.594.587 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Interoceánico Central, lo que representa el 36,83% de la suma de la población total de los cinco países que integran el EID, asimismo, el área del EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 26,75 habitantes/km<sup>2</sup>. Este indicador varía desde un máximo de 363,25 habitantes/km<sup>2</sup> para el estado de Rio de Janeiro, a un mínimo de 2,01 habitantes/km<sup>2</sup> correspondiente al departamento de Beni en Bolivia.

### **Eje Perú- Brasil - Bolivia**



El Eje Perú-Brasil-Bolivia ha sido definido a través de la delimitación de un área de influencia que incorpora la vinculación de los principales nodos de articulación localizados cerca de la zona de la triple frontera entre Perú, Brasil y Bolivia. Esta área de influencia es relativamente dinámica, ya que está relacionada también con la ubicación física de los proyectos que se incorporan a los distintos grupos en que se ha dividido el EID. El área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia alcanza una superficie de 1.146.871 km<sup>2</sup>, incorporando el 10,52% de la suma de superficie total de los tres países que conforman el EID. El área de influencia destacada abarca los departamentos de Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios y Puno de Perú, los departamentos de Pando, Beni y La Paz de Bolivia y los estados de Acre y Rondônia de Brasil. El área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia alcanza una superficie de 1.146.871 km<sup>2</sup>, incorporando el 10,52% de la suma de superficie total de los tres países que conforman el EID. Se ha calculado, para el año 2008, una población total aproximada de 10.249.938 habitantes para el área de influencia definida para el Eje Perú-Brasil-Bolivia, lo que representa el 4,49% de la suma de la población total de los tres países que integran el EID, asimismo, el área del

EID alcanzó una densidad habitacional promedio de 8,94 habitantes/km<sup>2</sup>. Este indicador varía desde un máximo de 20,58 habitantes/km<sup>2</sup> para el área de influencia del departamento de La Paz de Bolivia, a un mínimo de 1,18 habitantes/km<sup>2</sup> correspondiente al territorio del departamento de Pando, también de Bolivia. El territorio del EID tiene la menor densidad poblacional de los nueve EIDs de la Iniciativa IIRSA.

Fuente: <http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP>

En este sentido, los países andinos dieron en el 2001 un importante paso en el campo fronterizo al adoptar el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la Decisión N° 501 que establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)<sup>16</sup> y la Decisión N° 502 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).<sup>17</sup>

Por lo general, para la instalación de las ZIF's se articulan grupos de trabajos binacionales que elaboran un plan de

- 16 Por ZIF se entiende aquellos "ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países miembros para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración transfronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos" (Dec. N° 501, 2001).
- 17 Por CEBAF se identifica "el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un país miembro o de dos colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliarios necesarios para aplicar el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos". (Dec. N° 502, 2001). Se entiende por "control integrado" la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta en los CEBAF, los funcionarios nacionales competentes designados por el país de salida y el de entrada.

desarrollo sujeto a dos fases. En la primera fase, se elabora el plan en las secciones nacionales a partir de la creación de espacios que permitan una amplia participación de los actores públicos y privados de las fronteras, en donde se formulan los objetivos, y se identifican posibles proyectos y programas de inversión. En la segunda fase se compatibilizan las diferentes propuestas y prioridades nacionales. Las dos fases identificadas para la constitución de una ZIF reúnen los elementos claves que forman parte de un proceso de cooperación transfronteriza: la información, etapa en la cual las instituciones de los dos territorios se conocen y “evalúan” mutuamente; la consulta recíproca, antes de implementar políticas o medidas en el nivel local que puedan, directa o indirectamente, afectar el otro lado de la frontera; la armonización de leyes y reglamentos y la integración de los territorios como un único espacio de desarrollo en última instancia.<sup>18</sup>

En cuanto a los CEBAF, los mismos también se constituyen a partir de la conformación de grupos de trabajos binacionales y de la elaboración de planes maestros que buscan incentivar y facilitar el comercio y turismo internacional por el paso de frontera. También suelen elaborar un plan regulador que es adoptado por los gobiernos municipales de ambos lados de la frontera como instrumento de gestión.

Por otro lado, los países que forman parte del área andina cuentan con el objetivo de articular la integración regional con la cooperación transfronteriza a partir de la constitución

---

18 A modo de ejemplo, Perú y Bolivia constituyeron un Grupo de Trabajo Binacional para la implementación de la ZIF que persiguió la elaboración de un Plan de Desarrollo considerando la organización territorial de ambos países. La ZIF propuesta estuvo integrada por los Departamentos Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna por el Perú; y de La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando por Bolivia. Para profundizar sobre esta propuesta, véase: Meza Monge, N. Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008b/400/](http://www.eumed.net/libros/2008b/400/) p. 45 y ss.

de un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF) establecido con apoyo del Programa Regional Andino de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Ya la propia Dec. 501 de creación de la ZIF mencionaba en su artículo 10 que: “se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF)”.

Los objetivos del BPDIF son identificar, evaluar y hacer el seguimiento de proyectos de integración y desarrollo en las fronteras comunes de los países de la Subregión Andina, que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones fronterizas, fortalecer el desarrollo de los sectores de la producción y los servicios, mejorar el flujo del comercio local e internacional que transita por las fronteras terrestres, y subsanar las limitaciones de infraestructura que afectan actualmente a las zonas de frontera.

Los avances de la CAN en materia transfronteriza son realmente relevantes en cuanto a definiciones y normativas,<sup>19</sup> no obstante ello en materia operativa aún se adolece de algunos mecanismos e instrumentos para su puesta en pleno funcionamiento y se presentan distintas experiencias con

19 Véanse al respecto los trabajos de Edgar Moncayo Jiménez para la Secretaría General de la Comunidad Andina: *Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la Integración Andina* (2005) y *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones: nuevos actores de la integración* (2003). Entre las conclusiones de este último trabajo se destaca la interpretación de “regiones activas en alto grado” que son aquellas regiones, provincias o estados dentro de un país miembro que generan una parte sustancial del comercio intracomunitario; por otro lado, también se observó que la mayor parte de las regiones fronterizas se caracteriza por su marginalidad en los intercambios comerciales intracomunitarios. Asimismo, se construyó una tipología de regiones consistente en: regiones activas, regiones *commodities*, regiones agroindustriales y regiones fronterizas.

resultados muy disímiles entre sí que, por lo general, quedan pendientes de la fortaleza de los acuerdos bilaterales de las partes tanto en un nivel nacional como subnacional.

Esta situación pone de manifiesto, sobre todo, la dependencia de las voluntades nacionales para poder hacer operativos los instrumentos diseñados para áreas de frontera.

“La Comunidad Andina a la fecha coordina y administra una diversidad de proyectos claramente integradores de procesos económicos y sociales en las zonas de frontera que, territorialmente hablando, constituyen Espacios Regionales Fronterizos en los que existen condiciones similares y aspiraciones comunes; allí los Estados podrían intervenir en forma compartida y lograr objetivos en beneficio de sus poblaciones hasta ahora marginadas de todo desarrollo. Resulta prioritario completar el ciclo del desarrollo e integración fronteriza definiendo procedimientos para la gestión de proyectos con enfoque de integración fronteriza, cuya naturaleza y alcances supranacionales en la dimensión fronteriza los convierte en llaves maestras de positivas y productivas relaciones bilaterales”.<sup>20</sup>

Por último, es importante también destacar que la cooperación transfronteriza en la CAN forma parte de la elaboración de una agenda andina para el desarrollo territorial cuyo objetivo es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones y localidades de frontera, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial.

---

20 Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010: 12.

*Política Nacional de Desarrollo e Integración  
Fronterizas del Perú*

La política de desarrollo e integración fronteriza es parte constitutiva de la política exterior peruana.

En febrero de 1999, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó la Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo y Límites, dependiente del Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores, con el objetivo que dicha Dirección se desempeñe también como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional del Desarrollo de Fronteras con autonomía técnica y presupuestaria. En el 2005, cambió la denominación por Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo (DDF) que hoy depende de la Subsecretaría de América.

La DDF, tras 12 años de existencia, continúa trabajando a fin de dotar al Perú de una política orgánica de desarrollo e integración fronteriza que permita revertir la situación de marginalidad de las fronteras y de sus habitantes con lo cual ha concentrado sus esfuerzos en la formulación y coordinación de diversos proyectos de intervención con incidencia sobre los 81 distritos de frontera del país.

“No cabe duda que el concepto de frontera, definido en términos de su dimensión demarcatoria y línea de defensa, ha sido superado por una noción más amplia de espacios donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lados del límite internacional. Bajo este enfoque incluyente, en el que se reconoce el valor de la complementariedad -y hasta de la interdependencia-, orientado a conseguir mejores niveles de vida; los mecanismos de desarrollo e integración fronterizos, establecidos e impulsados en la última década desde la Comunidad Andina, con la aprobación de la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, han generado una nueva tendencia en la agenda subregional (...)”.

En este balance, reconocemos que tenemos aún desafíos relevantes, como revertir las tendencias de pobreza y marginalidad, promoviendo la inclusión de los espacios de frontera, en una dinámica de integración fronteriza con el país vecino y desarrollo local y regional”.<sup>21</sup>

El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNDF) fue creado por D. S. N° 057-2001-PCM del 22 de mayo de 2001. Está presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por un Viceministro de cada sector del Poder Ejecutivo, así como los Presidentes de los Gobiernos Regionales de frontera.<sup>22</sup> El CNDF es el encargado de formular de forma concertada una política de estado sobre el desarrollo fronterizo y de armonizar las acciones del Estado en fronteras con el fin de promover el desarrollo sustentable, fomentar la ocupación racional y estimular los acuerdos internacionales para obtener cooperación técnica y financiera internacional.

El CNDF aprobó, en febrero de 2006, las “Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas 2007-2021”, como modelo metodológico de intervención dirigido a iniciar procesos fronterizos que permitan paliar las situaciones de pobreza de los habitantes de las fronteras y favorecer una articulación respecto de la dinámica local, regional y nacional.

---

21 Denegri Boza, 2010:1.

22 Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Desarrollo e Integración Fronterizas*. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010. p. 3.

La Estrategia permitió la conceptualización que abajo se presenta:

*Área de frontera:* Adyacente al límite fronterizo y paso de frontera. Se vivencia cotidianamente el fenómeno fronterizo a escala local. Pueden considerarse los distritos fronterizos.

*Zona de frontera:* Unidad geo-económica con una estructura de asentamientos y ejes de articulación, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo en forma más orgánica. Soporte de las áreas de frontera y nexos articulador con la región administrativa.

*Región fronteriza:* Ámbito sub-nacional de programación y gestión del desarrollo.

*Corredores de desarrollo fronterizo:* Espacios de integración geo-económica, a partir de ejes viales de articulación física. Base territorial de la estrategia del desarrollo.

*Regiones complementarias de desarrollo fronterizo:* Aquellas circunscripciones del territorio nacional que sin ser fronterizas, cumplen roles de apoyo al desarrollo fronterizo.

*Regiones fronterizas binacionales:* Espacios formados por ámbitos fronterizos del Perú y por los países limítrofes en los que existen grados de articulación actual y potencial.

*Fuente: Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo, MRE, Perú.*

En octubre de 2007, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el proyecto de Ley marco para el Desarrollo e Integración Fronterizos que dispone que es: “deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas de fronteras, en concordancia con la política exterior”. El objeto de la Ley Marco define los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la

Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos y como marco institucional para gestionar tal propósito dispone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos que sea funcional.

La Ley presenta una combinación de elementos que podrían identificarse tanto con una aproximación 'tradicional' cuanto moderna de la integración fronteriza, a saber: "fortalecer el carácter unitario de la Nación y afirmar la identidad nacional; reforzar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera; generar condiciones para el desarrollo sostenible y el bienestar de la población asentada en los espacios de frontera, garantizando el acceso a los servicios básicos; promover esfuerzos intersectoriales en un marco de creciente eficiencia y complementación para la ejecución de políticas públicas en los espacios de frontera; promover el respeto a la diversidad étnica y cultural, así como la protección del medio ambiente, la diversidad biológica y los recursos naturales; orientar los procesos de integración fronteriza en el marco de la Política Exterior".

Otra instancia importante en materia fronteriza ha sido la creación de Oficina Descentralizadas y Consulados Fronterizos. En el 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores inició el establecimiento de unidades desconcentradas que contribuyen a la ejecución de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos y al proceso de descentralización. Estas unidades tienden a promover la inserción las capacidades locales en la economía regional, las inversiones, el turismo y la difusión de la oferta exportable local. En coordinación con la DDF, las oficinas descentralizadas contribuyen directamente en la gestión de iniciativas y proyectos de desarrollo fronterizo.

Se deben mencionar otras tres instancias claves que atañen al quehacer fronterizo: la Comisión Multisectorial del Plan Purús (D.S. N° 038-2008-RE) destinado a la provincia que

mayores dificultades de accesibilidad tiene; la Comisión Multisectorial de Pasos de Frontera (R.S. N° 079-2009-RE) encargada de analizar y evaluar la situación de los pasos fluviales y terrestres, de formular el Plan Estratégico de Desarrollo y Modernización de los Pasos de Frontera y proponer normas para su implementación; y, la puesta en marcha de un Sistema de Información Geográfica para el Desarrollo Fronterizo en el marco de la DDF-MRE.

#### *Ley Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizo*

Con fecha 26 de julio de 2011, se aprobó la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley Nacional N° 29776), que define los espacios de frontera, establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas la cual forma parte de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo del Perú y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras.

La Ley hace expresa mención que la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza se llevará a cabo en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales involucrados en la materia y que será formulada y aprobada por el Presidente de la República.

Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza como máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento en concordancia con lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú: "Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la

justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado, establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

El consejo, anteriormente mencionado, tendrá como funciones proponer lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizo, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento; aprobar las estrategias de desarrollo e integración y armonizar los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo e integración fronterizos con los compromisos internacionales del país.

El Poder Ejecutivo deberá disponer las acciones necesarias para la determinación de fuentes de financiamiento del Fondo para el Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza que se crea por la presente Ley Marco.

#### *Fronteras y acuerdos políticos bilaterales del Perú*

##### *Perú – Ecuador: De la guerra a la cooperación transfronteriza*

“Cuando se aborda el tema de las relaciones entre Ecuador y Perú no deja de asombrar cómo a tan poca distancia temporal de un grave diferendo fronterizo, que llevó incluso a escaramuzas armadas en los últimos años del siglo XX, las relaciones entre ambos países hayan mejorado de forma tan acelerada. Después de la colocación del último hito fronterizo en 1999, las relaciones de confianza entre Ecuador y Perú se han cimentado gracias a una serie de programas que abordan temas comunes y estratégicos para las poblaciones fronterizas de esa zona y para ambos países en general”.<sup>23</sup>

Perú y Ecuador comparten una frontera de 1.528 kilómetros de longitud a lo largo de una región conformada por una diversidad de zonas que abarcan la costa (la cual alterna

---

23 Coletti et all, 2009: 141.

zonas semidesérticas a manglares y plantaciones de bananos), la zona andina (agreste y montañosa) y la selva húmeda tropical amazónica. En ella se ubican nueve áreas naturales protegidas en las que se desarrollan programas de conservación y protección de la biodiversidad y los ecosistemas, particularmente, a partir del cuidado de los recursos hídricos.

Con objeto de zanjar las recurrentes disputas fronterizas,<sup>24</sup> los gobiernos de ambos países pusieron en marcha una estrategia de colaboración que quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998. Meses más tarde (04.02.1999) y con una validez de diez años, los mandatarios de ambos países sellaron formalmente el convenio en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington.

---

24 Tras la Independencia española, los Gobiernos de Ecuador y Perú se valieron del principio de *Uti Possidetis Jure* como método principal para establecer los límites de los nuevos estados 'independientes'. La fórmula latina ("como [poseías] de acuerdo al derecho, poseerás") es un principio en virtud del cual los beligerantes conservan provisionalmente el territorio poseído al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes. En el caso de Perú y Ecuador, estas disputas derivaron en varios conflictos armados y, tras muchas décadas de desencuentros, en 1941, ambos países se enfrentaron en una breve guerra que finalizó en 1942 con la firma del Protocolo de Río de Janeiro por el cual se dividía el territorio en disputa aproximadamente por la mitad. Se decidió por esta línea porque, ya en 1936, Ecuador y Perú habían determinado que ese era el territorio que efectivamente ocupaban y porque esta línea cruza todos los puntos en los cuales los ríos se vuelven navegables. Pero, en el Protocolo de Río, la demarcación de la línea fronteriza no quedó suficientemente establecida en la región de la Cordillera del Cóndor y el río Cenepa; lo que dio lugar al surgimiento de nuevas diferencias. Así, en enero de 1995 las tropas ecuatorianas entraron en ese territorio y se enfrentaron con soldados peruanos en un conflicto que duró cinco semanas. La Guerra del Cenepa concluyó el 17.02.1995 con la Declaración de Paz de Itamaraty, en Brasil. El 26.10.1998 se llegó al Acuerdo de Brasilia, que definió completamente la frontera entre Perú y Ecuador y recién el 13.05.1999 se marcó el último hito en la frontera peruano-ecuatoriana sellando la paz definitivamente en la frontera.

En ese documento se incluía un Plan de Desarrollo Binacional para la región Fronteriza y también el mecanismo administrativo que serviría de base para la financiación de los proyectos que se esperaba promover como el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo. Pero, como la ejecución de procesos de cooperación transfronteriza requieren de múltiples actores e intervenciones en distintos niveles de gobierno y por tanto se hace lenta y compleja, en septiembre de 2008 se acordó una prórroga del convenio intergubernamental de colaboración por otros 5 años, es decir, hasta el año 2014.

La necesidad de conciliar y llegar a consensos para coordinar legislaciones y mecanismos es, por lo tanto, un camino ya iniciado por Perú y Ecuador hace unos años. Ello ha permitido que ambos países verifiquen la factibilidad de trabajar unidos para la integración de dos pueblos que poseen similar historia y cultura común.

Más allá de las disputas, las regiones del sur de Ecuador y del norte del Perú son históricamente territorios fuertemente integrados entre sí, caracterizados, sobre todo, por una fuerte homogeneidad cultural. En este sentido, la zona fronteriza Ecuador-Perú constituye una verdadera 'región transfronteriza' sobre la cual es factible edificar una gran variedad de proyectos de cooperación basados sobre este componente de 'ciudadanía cultural transfronteriza'. El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú es un mecanismo diseñado por ambos países con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones a través de proyectos que tienden a la integración económica y social.

Las actividades desarrolladas en el Plan Binacional se ven nutridas por una serie de comisiones técnicas, a saber: Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, Comités Técnicos Binacionales, Comités de Frontera, Comisión Binacional Permanente del Canal de Zarumilla y Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla.

Son de destacar: la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana fue creada por los Acuerdos de Brasilia es el eje del proceso de integración. Es la instancia de nivel político y de carácter representativo encargada de impulsar, apoyar y coordinar la cooperación existente entre los dos países. Los Comités Técnicos Binacionales representan el espacio de debate y participación de los distintos actores interesados por la frontera. Los Comités de Frontera son los mecanismos de coordinación binacional que impulsan y supervisan el cumplimiento de los acuerdos que constituyen el régimen fronterizo toda vez que proponen procedimientos para el tránsito de las personas, bienes y servicios de transporte por los pasos fronterizos o bien para estimular la cooperación entre las partes. Actualmente existen dos Comités de Frontera: Tumbes-El Oro y Piura-Loja, siendo ambos liderados por las autoridades regionales y espacio de expresión fundamental para las unidades subnacionales del área. La Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla que se estableció mediante el convenio suscripto en ocasión del Encuentro Presidencial y la reunión de Gabinetes Binacionales de octubre de 2009, tiene como objetivo promover la gestión integrada del uso del agua a través de mecanismos de articulación, coordinación y participación, que conduzcan al desarrollo, conservación y gestión del agua en dicha cuenca fronteriza.

### **Fronteras Abiertas en la frontera Ecuador-Perú**

El primer viaje a la zona Ecuador-Perú por parte del equipo del Proyecto Fronteras Abiertas tuvo lugar en marzo de 2007. En dicha ocasión, se visitaron los territorios de Loja en Ecuador y de Piura y Chiclayo en Perú. Desde esta primera misión, se identificó el tema del turismo sostenible como eje prioritario para el desarrollo en la zona, demanda que fue expresada por las autoridades locales y que emergió también como resultado del análisis de las potencialidades del territorio. El área del sur de

Ecuador y del norte de Perú es, sin duda, una zona muy interesante desde el punto de vista turístico sostenible, que contiene un elevado y variado patrimonio natural y cultural. La costa tiene infraestructuras adecuadas para el turismo balneario y acuático. También hay numerosos sitios y museos para el segmento turístico interesado en los aspectos culturales.

Paralelamente, la Región Piamonte mostró un pronunciado interés por la frontera Ecuador-Perú. Las razones de este interés se explican, en primer lugar, por la presencia de comunidades inmigrantes en su territorio: en Turín, capital regional de Piamonte, la población peruana es la tercera comunidad de inmigrantes más importante, después de la rumana y la marroquí. Por tanto, la creación de una red de colaboración entre la Región Piamonte y algunas regiones andinas podía favorecer espacios de colaboración y co-desarrollo. Dicha Región ya estaba presente en una zona contigua a la del Proyecto Fronteras Abiertas: en particular había proporcionado asistencia técnica al gobierno local de la Región de Amazonas (Perú), a través de su ente in house IPLA (Istituto Piante Legno Ambiente) en la elaboración de proyectos ligados al medio ambiente.

En octubre de 2007 se llevó a cabo otra misión a la zona.

En esta misión, además del equipo de Fronteras Abiertas también participó la Región Piamonte. La misión fue determinante para involucrar a los territorios de costa de Tumbes (Perú) y de El Oro (Ecuador).

Los territorios alto-andino y pre-amazónico (del lado peruano y ecuatoriano) ya habían sido involucrados plenamente gracias a la misión anterior, mientras que todavía resultaba necesario abrir canales para activar relaciones con el eje costero.

El 5 de octubre 2007 se firmó en Loja, Ecuador, el Acta de compromiso para la implementación del Proyecto transfronterizo “Fronteras Abiertas” entre Ecuador y Perú, al que dieron su adhesión representantes de las provincias ecuatorianas de Loja y El Oro, de los gobiernos regionales peruanos de Lambayeque, Piura y Tumbes, de la Región italiana de Piamonte, del IILA, del CeSPI y de la Asociación de migrantes andinos en Italia Juntos por los Andes. El acta marca el inicio formal de las actividades de Fronteras Abiertas en el territorio. Los gobiernos intermedios de Ecuador y Perú identificaron el turismo sostenible como eje articulador de la cohesión territorial.

Durante 2008, se involucraron también en el Proyecto Fronteras Abiertas la provincia ecuatoriana de Zamora Chinchipe y el Gobierno regional peruano de Cajamarca. La primera actividad formal del proyecto fue la organización de un período de formación y visitas de estudio por parte de algunos funcionarios de los gobiernos intermedios fronterizos de Perú y Ecuador a Italia. Representantes técnicos en turismo y medio ambiente de los gobiernos provinciales de El Oro y Loja (Ecuador) y de los gobiernos regionales de Lambayeque, Cajamarca, Piura y Tumbes (Perú) hicieron un recorrido formativo sobre cooperación transfronteriza y turismo. En la segunda mitad del año, se identificó la primera acción directa que sería financiada por el Proyecto Fronteras Abiertas en la zona.

Se decidió apoyar un centro médico situado en la franja entre la Región peruana de Cajamarca y la provincia ecuatoriana de Zamora-Chinchipe: una de las zonas más pobre de la frontera Ecuador-Perú.

En marzo de 2009, tuvo lugar un importante evento en Chiclayo, Perú. La reunión tuvo como resultado concreto el deseo conjunto de crear una marca turística común para valorizar el territorio afectado, así como promover rutas turísticas que están siendo promocionadas por los

ministerios de turismo de ambos países, en sinergia con el Plan Binacional Ecuador-Perú. Además, se debatió sobre las posibilidades, una vez consolidados los nexos entre los miembros subnacionales de la red, de abrir el espacio de participación, durante la segunda mitad del 2009, a sujetos de la sociedad civil, universidades, municipios y asociaciones de municipios, los que podrán contribuir así a la sostenibilidad del proceso integrador descentralizado iniciado por Fronteras Abiertas.

Por otro lado, a nivel privado, se han puesto en relación a redes de asociaciones de inmigrantes peruanos y ecuatorianos en Italia, con sus pares de familiares de inmigrantes en Ecuador y Perú. Fronteras Abiertas considera estratégica la consolidación de esta red en la medida que las migraciones internacionales en ambos países juegan un rol económico fundamental a través del envío de remesas.

Por el papel activo de la Región Piamonte en el ámbito del Proyecto Fronteras Abiertas, se eligió la capital, Turín, como sede de la conferencia nacional “Cooperación Transfronteriza en América Latina: contribución de la cooperación descentralizada italiana”, que tuvo lugar el 8 de julio de 2009. De allí reemergió la propuesta de apoyar el turismo sostenible de manera sinérgica y complementaria al Plan Binacional. Entre las actividades del Plan Binacional en el ámbito turismo, existe el proyecto de la Ruta Turística Spondylus<sup>25</sup>, orientado al desarrollo turístico de la zona de costa entre Ecuador y Perú, desde Lambayeque hasta a Guayaquil.

25 El Spondylus es un caracol marino presente exclusivamente a lo largo de las costas pacíficas de América del Sur. Debido a su belleza, resistencia y relativa dificultad de pesca (se encuentra a muchos metros de profundidad), fue utilizado en época precolombina como moneda para el intercambio entre los diferentes pueblos nativos. Por esta razón la concha del Spondylus ha sido elegida como símbolo de integración y desarrollo compartido.

En la provincia de El Oro y en la Región de Tumbes, pese a su potencial para el turismo de naturaleza y cultural, se observa un débil aprovechamiento y encadenamiento de las ofertas de servicios y emprendimientos, poca promoción de la capacidad de desarrollo turístico, factores que han ocasionado la pérdida de oportunidades de desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida, en especial de poblaciones y familias de zonas rurales dependientes de migrantes externos, con altos índices de pobreza. A ello se incorpora la dispersión institucional y sectorial, carente de una matriz de asociatividad organizacional y territorial de oferta y recepción turística.

En consecuencia, emerge la propuesta de apoyar el desarrollo de un segmento de esta ruta turística, al que se le ha puesto el nombre de “Pequeña Spondylus”, que cubre, precisamente, las zonas costeras de frontera en las que trabaja el proyecto.

El proyecto “Pequeña Spondylus” pretende contribuir al desarrollo turístico sostenible binacional de la provincia de El Oro (Ecuador) y Tumbes (Perú) a través del fortalecimiento y promoción de emprendimientos y ofertas de servicios turísticos para pequeñas empresas y familiares de migrantes en Europa a lo largo de la Ruta Spondylus (promovida por el Plan Binacional). Se pretende promover la ampliación de la oferta de servicios turísticos de las pequeñas empresas, así como sus capacidades de gestión, contribuyendo al fortalecimiento de los emprendimientos turísticos locales (marco del corredor turístico territorial), con la participación de los gobiernos locales y el sector privado.

Cabe destacar que en el marco de la propuesta “Pequeña Spondylus” se ha involucrado un nuevo nivel institucional: el municipal. El rol de la Municipalidad de Huaquillas (Provincia de El Oro) es central en la ruta Spondylus.

La Municipalidad de Tumbes gestiona, en el ámbito del Plan Binacional, la Asociación de municipalidades peruanas y ecuatorianas de frontera, socio clave para las actividades de intercambio en el territorio. Además de las actividades de la Pequeña Spondylus, Fronteras Abiertas apoyó al gobierno regional de Tumbes (Perú), con la organización del Primer Concurso Fotográfico Transfronterizo “Tierras del Eterno Verano”, en el que se premiarán las mejores fotografías que reflejen la calidad de los recursos turísticos transfronterizos.

La iniciativa cuenta con el apoyo de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (Dircetur) y del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro (Ecuador), a través de su Secretaría de Gestión Ambiental y Turismo. Esta iniciativa de bajo costo aspira a tener un alto impacto en la promoción y difusión de los recursos y el potencial turístico de Tumbes y El Oro.

Un factor de gran importancia para optimizar el impacto de las acciones del Proyecto Fronteras Abiertas en el área es la consolidada presencia de la Cooperación Italiana a través de dos proyectos estratégicos, realizados con el Plan Binacional. Se trata de dos proyectos muy relevantes del punto de vista de sus efectos y su dimensión transfronteriza. El primero, ejecutado directamente por la Dirección General para la Cooperación al Desarrollo, es el proyecto binacional de fortalecimiento del Sistema de salud en el territorio transfronterizo entre la provincia ecuatoriana de Loja y la región peruana de Piura. El proyecto ha tenido un gran éxito y ha sido considerado, tanto por la Cooperación Italiana como los socios latinoamericanos un proyecto de excelencia que representa un modelo de integración transfronteriza a través de servicios básicos para la población.

La segunda iniciativa es el proyecto de Desarrollo Rural en el marco del Programa binacional de lucha a la pobreza.

El proyecto es ejecutado por el Instituto Italo-Latino Americano (IILA) y apunta a mejorar de las condiciones de vida de la población campesina a partir del aumento de calidad y volúmenes de su producción, la rehabilitación de infraestructuras hídricas y sistemas de riego así como la reforestación de la provincia de Loja y la región de Piura.

Durante la ejecución del proyecto, las actividades de Fronteras Abiertas han llevado también a una toma de conciencia participativa e involucramiento gradual de los municipios de frontera. Los municipios fronterizos están representados en el seno del Plan Binacional a través de una asociación coordinada actualmente por el municipio de Tumbes (Perú). Sin embargo, no existen todavía mecanismos formales de intercambio institucional entre los diversos niveles (municipal, gobiernos intermedios y nacional).

### *Perú – Brasil: Una frontera estable*

Brasil y Perú comparten una frontera territorial de 2.822 kilómetros de extensión a lo largo de la región amazónica. Se trata de la frontera territorial más extensa de todo el Perú, y para ambos países la Amazonía representa una porción altamente significativa en términos ambientales, económicos e identitarios. “En el caso de Perú, su territorio amazónico consta de 785.000 kilómetros cuadrados (un 21% del total de la Amazonía), lo cual representa alrededor de un 62% del territorio nacional. En el caso de Brasil, la región amazónica consta de alrededor de 5.200.000 kilómetros cuadrados, lo cual representa un 61% de su territorio” (Kahhat, 2007:250).

Más allá del diferencial de kilómetros cuadrados (la superficie amazónica del Brasil casi septuplica la del Perú), el territorio amazónico representa para ambos países poco más del 60% del total de su territorio nacional. En dicha porción, la Amazonía, se concentra el 30% de la biodiversidad del mundo y la mayor reserva de biosfera de todo el planeta.

Brasil y Perú no han tenido disputas fronterizas desde la adopción del Tratado de Rio Branco-Velarde en 1909<sup>26</sup>.

Por otra parte, Brasil ha jugado un rol fundamental en la solución de las disputas fronterizas entre Perú y Ecuador. Inicialmente, como uno de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Rio de Janeiro de 1942 y, posteriormente, en la negociación y firma de los acuerdos de paz tras la Guerra de Cenepa (1995); particularmente con la Declaración de Paz de Itamaraty (17.02.1995) y el Acta de Brasilia (26.10.1998).

La diplomacia presidencial, la política de cumbres (sobre todo las de UNASUR) y la bilateralidad dentro de la integración regional han permitido la reconstrucción de varios centros-rayos que fortalezcan la inserción individual y en conjunto tanto a nivel intrarregional como global. Es por ello que, un robustecimiento de las relaciones Brasil-Perú tiende a vigorizar las propias relaciones Perú-MERCOSUR. En este sentido, los presidentes Lula da Silva y García manifestaron su compromiso con el proceso de fortalecimiento y diversificación del relacionamiento económico-comercial en el marco del ACE-58 Perú-MERCOSUR.

La estabilidad de las relaciones fronterizas Brasil-Perú ha permitido que, sobre la base de la diplomacia presidencial y los encuentros bilaterales, los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Alan García Pérez emitieran una serie de comunicados

---

26 En términos históricos es importante destacar que: "las relaciones diplomáticas entre ambos países se inician en 1826, y se abocan en lo esencial a la solución de las cuestiones limítrofes, pero también al tema de la navegación amazónica. En 1851 ambos países suscriben el Tratado Herrera-Da Ponte Ribeiro, mediante el cual acuerdan la libre navegación por el río Amazonas. Pero la cuestión limítrofe no se resolverá en forma definitiva sino hasta la suscripción en 1909 de un Tratado de Límites, Comercio y Navegación, también conocido como Tratado Río Branco-Velarde. La base fundamental de las negociaciones fronterizas fue el Tratado de San Idelfonso de 1777 que normalizó las relaciones entre España y Portugal en lo que correspondía a sus dominios en América del Sur, a la vez que reglamentó la navegación en los ríos que surcaban esos territorios" (Kahhat, 2007: 250).

conjuntos en la materia y se procediera a la instalación de una Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF) cuya primera reunión se realizó en Brasilia el 11 de junio de 2010 y la instrucción para que se realicen los planes operativos de la constitución de una zona de integración fronteriza (ZIF), en una suerte de extensión de la metodología CAN a las relaciones bilaterales<sup>27</sup>.

Ya en el marco de la Alianza Estratégica, en diciembre de 2009, los dos países habían acordado la conformación de la CVIF, la cual tiene la función de aprobar los planes operativos de la ZIF como la de coordinar, orientar y supervisar la labor de los Grupos de Trabajo Binacionales (GTB). La CVIF está presidida por los Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países y está integrada, entre otros, por representantes de los gobiernos regionales y estatales de las zonas de frontera, dando así representación a los gobiernos subnacionales intermedios.

La CVIF cuenta con cuatro GTB: uno dedicado al Desarrollo y la Integración Fronteriza propiamente dicha, otro cuya misión es el Comercio y la Facilitación del Tránsito Fronterizo, uno sobre Cooperación Técnica Fronteriza (que tiene a su cargo la gestión del financiamiento y el desarrollo de los planes operativos de la ZIF) y, por último, el Grupo de Cooperación Ambiental Fronteriza (GCAF).

Entre los temas principales que constituye la agenda de trabajo conjunta se destacan la instauración de vuelos transfronterizos<sup>28</sup> y la cooperación en la navegabilidad fluvial,

---

27 En este orden de ideas se destacan los acuerdos firmados por los presidentes Lula de Silva y Alan García en junio del año pasado: "Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Brasil-Perú" y "Acuerdo Complementario para la ejecución del Proyecto sobre Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos".

28 La posibilidad de instaurar vuelos transfronterizos (ruta aérea Cusco-Río Branco y vuelos de carga Pucallpa-Cruzeiro do Sul) en el marco de la Declaración para el Establecimiento de Vuelos Regionales

la conformación de nuevos comités de frontera y controles integrados<sup>29</sup>, el fomento del comercio transfronterizo a partir del establecimiento de un régimen especial<sup>30</sup> y de un servicio de roaming internacional fronterizo, el estímulo a la realización de cadenas productivas fronterizas<sup>31</sup> y la realización de obras para la interconexión eléctrica fronteriza<sup>32</sup>.

La DDF, en su trabajo con los gobiernos regionales, ha podido particular atención a la Región de Madre de Dios, asesorando permanentemente el desarrollo del corredor fronterizo Puerto Maldonado-Iñapari a partir de la identificación de núcleos urbanos a los que se les asigna roles y funciones dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo.

#### *Amazonía y los bienes ambientales transfronterizos*

Los tres elementos esenciales identificados para la cooperación transfronteriza (infraestructura, acuerdo político, municipios fronterizos capaces) son también considerandos fundamentales para la protección de la región de la Amazonía. Si bien son ocho países (de los doce sudamericanos) los que comparten la Amazonía y todos ellos

---

Transfronterizos entre Perú y Brasil (11.12.2009) y con la intención de concluir la negociación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo Transfronterizo entre Perú y Brasil.

- 29 La conformación del Comité de Frontera Islandia-Benjamín Constant, la instalación del Comité de Coordinación Bilateral del Área de Control Integrado de Frontera Iñapari-Assis Brasil y la creación de los Subgrupos de Trabajo sobre Salud Fronteriza y Cooperación Fluvial Fronteriza (CVIF).
- 30 Avanzar en las negociaciones orientadas al establecimiento de un régimen especial para el comercio fronterizo de conformidad con el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas firmado en diciembre de 2009.
- 31 Acuerdos de cooperación en materia de promoción de cadenas productivas entre las localidades fronterizas de Islandia-Benjamín Constant y negociación de un acuerdo para las localidades Puerto Esperanza-Santa Rosa do Purus.
- 32 Sobre la base del Acuerdo para el Suministro de Electricidad a la República del Perú y Exportación de Excedentes a la República Federativa del Brasil (2010).

se encuentran vinculados por el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978; Brasil y Perú son los que poseen la mayor extensión. Paso lógico ha sido, por tanto, la incorporación de Perú en el 2003 al Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) creado por Brasil.

Una protección y vigilancia general de la Amazonía necesita de un acuerdo político del más alto nivel que pueda construir mecanismos institucionales de gobernanza y normas respetadas por todos los países sudamericanos y la comunidad internacional en su conjunto. Necesita también del desarrollo de infraestructuras amigas con el medio ambiente, no invasivas, y de municipios que ejerzan un efectivo rol como agentes de control. No hay temática más importante en la que sea necesario conformar una gobernanza multinivel para la región.

La cooperación transfronteriza estimula la construcción de bienes públicos regionales producto de la necesidad de dar respuesta a situaciones que no han encontrado solución individual o que no ofrecen incentivos suficientes para que un país sólo asuma los costos.

La cooperación transfronteriza estimula la protección de bienes ambientales a la vez que ambos promueven la integración regional.

*Los gobiernos locales de frontera:  
mejor contar con ellos...*

La cooperación transfronteriza es entendida como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos para reforzar los procesos de integración regional. Los municipios son actores claves a pesar de sus capacidades débiles, frágiles o limitadas.

Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales, hombres y mujeres, empresas o universidades, entre otros.

Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de responsiveness (si logra materializar políticas públicas de acuerdo a las preferencias expresadas por su ciudadanía) suele ser fundamental. Una obra de infraestructura de frontera, difícilmente logra ejecutarse si los municipios limítrofes no comparten la propuesta y no se han apropiado de ella.

Se observa, aún, una urgente necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales de los actores locales sudamericanos. El diseño de cursos de capacitación y de estrategias de learning by doing suelen funcionar en un mundo en donde las autoridades locales se ven cada vez más expuestas a trabajar de forma agregada (en red) en la arena internacional para la captación de nuevos fondos o recursos y para la realización de proyectos de cooperación.

La articulación Universidad-Municipio también suele ser muy importante; pero las Universidades deben convertirse en centros de reflexión efectivos que permitan la creación de nuevos conceptos e instrumentos operativos que propendan a la integración fronteriza. En este sentido, resulta muy interesante para el región transfronteriza peruano-brasileña la suscripción del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Universidad Nacional de Piura y la Universidad Federal del Amazonas que se menciona en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de la República del Perú, Alan García Pérez y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Manaus, 16 de junio de 2010.

#### *Red Andina de Ciudades*

El 8 de septiembre de 2003, en la ciudad de San Francisco de Quito (Ecuador), fue creada la Red Andina de Ciudades como

resultado de la iniciativa de los Alcaldes de los Estados partes de la Comunidad Andina. Según consta en el primer considerando de la Declaración de Quito sobre la Creación de la Red Andina de Ciudades (2003), la Red se constituye “como instrumento válido para contar con el necesario apoyo mutuo y trabajo mancomunado que permita a los Municipios administrar eficientemente las urbes, mejorar las condiciones de vida de su población, luchar contra la pobreza, y construir sociedades locales competitivas en el mundo globalizado del siglo XXI”.

En términos organizativos, en una primera etapa (2003-2005), se señalaron temas y agendas de trabajo y alcaldías responsables. La ciudad de Bogotá se ocupó de la promoción de relaciones comerciales y concertación de negocios principalmente con las pequeñas y medianas empresas; la ciudad de Lima se dedicó a la conectividad entre ciudades y regiones; por su parte, la ciudad de La Paz al intercambio de experiencias, buenas prácticas e iniciativas de gestión municipal; la ciudad de Quito se centró en la cooperación cultural y artística, y finalmente, la de Caracas en el intercambio académico y profesional; destacándose así la participación de todas las entonces ciudades capitales de la Comunidad Andina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, considerando la importancia de las ciudades y el rol de los municipios en el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo aprobó, en mayo de 2004, por medio de la Decisión N° 585 la creación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM). De esta manera las Autoridades Municipales inician su participación a través de opiniones y recomendaciones en el Sistema Andino de Integración.

Los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones tomaron rápidamente en consideración al CCAAM, destacando el papel que el mismo deberá jugar en el fortalecimiento del proceso

de integración. En la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino se reconoce la importancia de apoyar lo micro para lograr la integración en el nivel macro. Se reconoce asimismo la importancia del apoyo bottom up dado por las ciudades al proceso de integración regional.

Por su parte, el Consejo Presidencial Andino en el marco del Diálogo Presidencial sobre el Futuro del Proceso Andino de Integración y su Proyección en Sudamérica (Quito, 12 julio 2004) destacó también la necesidad de promover una reflexión conjunta sobre el modelo de desarrollo andino, incluyendo el reconocimiento del impulso de una estrategia de desarrollo territorial a través del concepto de “núcleos de desarrollo” como espacios propicios a la construcción de la gobernabilidad y cohesión social.

#### *La Agenda Andina de Desarrollo Territorial*

El objetivo general de la propuesta es contar con una visión compartida sobre el desarrollo territorial en el marco de la integración andina, que propicie el desarrollo equilibrado de las regiones, la sostenibilidad ambiental y la cohesión territorial en su conjunto.

Entre los objetivos específicos se presentan: priorizar las regiones o ciudades de menor desarrollo relativo (incluyendo las fronteras); promover los beneficios de la integración andina en el nivel subnacional; inserción internacional de las regiones y ciudades de la CAN; cooperación horizontal, intercambio de experiencias y asistencia técnica entre las regiones y ciudades andinas; promover, en el nivel regional y local, el manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales del territorio andino; incorporar a los actores regionales y locales en el debate y ejecución de las políticas comunitarias vinculadas a los ámbitos de sus competencias.

Asimismo, se han consignado como áreas de trabajo: el fortalecimiento institucional para la formación de redes

de actores públicos y privados en el nivel local y regional y para la promoción de programas conjuntos de capacitación; la competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la producción de bienes y servicios, la innovación tecnológica y el desarrollo territorial; el establecimiento de una plataforma regional para el desarrollo de la infraestructura física y la conectividad; la protección del medio y la apuesta al desarrollo sostenible a fin de fomentar la participación de actores regionales y locales en las acciones emprendidas en el marco de la “Estrategia Regional de Biodiversidad y la Agenda Ambiental Andina”; y, la provisión de bienes públicos que permitan fortalecer una relación funcional entre el territorio y la calidad de vida del ciudadano en términos de “habitabilidad”.

#### *Breves experiencias de asociatividad en fronteras*

Si “la gobernanza consiste en gestionar redes”;<sup>33</sup> los gobiernos locales 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 su propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación (y por tanto 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 transfronterizo.

---

33 Rhodes, 1997: 52.

A continuación se destacan tres formas de trabajo en red constituidas por las unidades subnacionales de Perú y la subregión.

La Asociación Binacional de Municipalidades del Sur de Ecuador y el Norte del Perú (ABIMSENOP) se crea con el propósito de diseñar y ejecutar, a nivel de los gobiernos locales, programas y proyectos de desarrollo en apoyo a los esfuerzos nacionales de integración fronteriza. La ABIMSENOP reúne 204 municipios e involucra casi 5 millones habitantes fronterizos de ambos países.

La Asociación de Municipios Rurales Andinos de Tacna (AMRAT) fue creada en el 2002 y nuclea autoridades de los distritos de las provincias de de Tarata y Candarave y el Distrito de Palca de la provincia de Tacna. Dicha red ha tenido un rol protagónico en la gestión de proyectos binacionales no obstante los problemas institucionales endógenos con lo que ha contado.

Por otro lado, la Mancomunidad fronteriza del Sur de Puno encuentra una clara inspiración en las mancomunidades de municipios centroamericanos. El objetivo central radica en la necesidad de atraer inversiones en el Sur de Puno y la iniciativa fue desarrollada inicialmente por los Alcaldes de Desaguadero, Kelluyo, Pisacamo y Capazo. Hasta el momento esta Mancomunidad ha trabajado en materia de electrificación rural, caminos vecinales y atención en los recursos básicos.

## Conclusiones

Es importante tener presente que la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional, forman parte de la agenda política de los países sudamericanos desde hace ya varios años. Todos los gobiernos del subcontinente han puesto entre sus prioridades la definición de programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local y para la coordinación interinstitucional y transnacional con el objetivo de integrar diferentes áreas que van más allá de las fronteras de los Estados Nacionales.

La integración regional es considerada un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional. La necesidad de articular la integración regional sudamericana con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de crear áreas capaces de promover procesos convergentes de desarrollo tanto en el plano institucional como propiamente económico. El proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular.

El Perú, por medio de la integración fronteriza, puede conciliar una serie de criterios geo-económicos y geopolíticos para cada una de sus fronteras. La experiencia de trabajo bilateral con Ecuador es prueba de la capacidad de conciliar los intereses políticos y de actuar en beneficio de las poblaciones locales de frontera. Las relaciones fronterizas con Brasil, históricamente estables, pueden sedimentar un espacio binacional de colaboración clave para dos de los países que cuentan con mayor índice de dinamismo y crecimiento de Sudamérica.

La cooperación y la integración transfronteriza ofrecen al Perú un nuevo escenario para el diseño de políticas públicas

que favorezcan el equilibrio territorial y propendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zonas que sufren mayores problemas de pobreza, marginalidad y desconexión estructural.

Los acuerdos políticos, el diseño de nuevos proyectos de infraestructura y el fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los actores locales y de su autonomía para trabajar a escala internacional (todos elementos fundamentales del enfoque Fronteras Abiertas) constituyen los cimientos del proceso transfronterizo sobre el cual desarrollar proyectos funcionales que con creatividad permitan “gobernar” las regiones fronterizas.

### Referencias bibliográficas

Denegri Boza, F. (2010). "Presentación". Desarrollo e Integración Fronterizas. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Coletti, R. et al. (2009). "La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador-Perú". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

Fernández Majón, D. (2005). "El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa", Revista CIDOB d' Afers Internacionals N° 69. Barcelona: CIDOB.

Granato, L. y Oddone, N. (2010). "Red Andina de Ciudades: Hacia la construcción de una agenda de desarrollo territorial". En: Martín López, M. Á. y Oddone, N. -comp- Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaria General Iberoamericana.

Kahhat, F. (2007). "Brasil: la visión de sus vecinos y más allá. El caso de la relación entre Brasil y el Perú". En: Hofmeister, W, Rojas Aravena, F y Solís, L. G. -comp-. La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos. Rio de Janeiro: FLACSO Secretaría General y Konrad Adenauer Stiftung.

Maira, L. -comp- (2010). La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Editorial del Zorzal.

Martín López, M. Á. y Oddone, N. -comp- (2010). Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Junta de Andalucía, Agencia Española de

Cooperación Internacional al Desarrollo, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, Instituto Nacional de la Administración Pública y Secretaría General Iberoamericana.

Meza Monge, N. Espacios Regionales Fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza. Málaga, Grupo de Investigación Eumed.net de la Universidad de Málaga, 2008. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008b/400/](http://www.eumed.net/libros/2008b/400/)

Ministerio de Relaciones Exteriores. Desarrollo e Integración Fronterizos. Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.

Núñez, A., Medianeira Padoin, M. y Machado de Oliveira, T. C. -comp- (2010). Dilemas & Diálogos Platinos: Fronteiras. Dourados: UFGD.

Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- (2009). Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009a). "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas". En: Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. -comp- Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale e Istituto Italo-Latino Americano.

Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009b). "Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR". En: Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo - Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.

Rhodes, R. (1997). Understanding governance. London: Open University Press.

## **Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica**

*Daniel Matul Romero*<sup>34</sup>

### *1. Introducción: una región de fronteras*

Históricamente, el Istmo centroamericano ha sido una región políticamente fragmentada. En sus escasos 523.160 km<sup>2</sup> coexisten siete Estados que, a lo largo de su desarrollo, se han encontrado con que poseen un complejo número de colindancias entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias, es decir, alrededor de 3.455 kilómetros de fronteras.

Se puede afirmar, también, que las fronteras terrestres comprenden 137.216 Km<sup>2</sup>, (cerca del 26% del territorio del Istmo), una superficie mayor a la de cualquier Estado centroamericano individualmente considerado. Asimismo, en los 185 municipios, ubicados en el borde de las fronteras, se encuentra alrededor del 13.1% de la población centroamericana, es decir, cerca de 3.6 millones de personas.

Esta situación resulta aún más interesante si se consideran las regiones marítimas. Allí, el Istmo posee 21 colindancias y debido a sus posesiones insulares resulta dos veces más

---

<sup>34</sup> Analista, escritor y profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR).

grande en el mar que en tierra. Costa Rica es uno de los países más pequeños de la región (50.000 Km<sup>2</sup>), sin embargo, resulta diez veces más grande en estas aguas.

Por otra parte, las regiones fronterizas de Centroamérica poseen una extraordinaria riqueza étnica y cultural, en donde habitan una buena parte de los grupos indígenas y afro-descendientes de la región. Más de un 40% de toda la extensión protegida en Centroamérica se encuentra en las fronteras. Las principales reservas de bosque y por lo tanto de la biodiversidad Centroamericana se concentran allí. Idéntica situación ocurre en relación con las cuencas internacionales. 12 ríos principales y una infinidad de corrientes menores funcionan como límites entre Estados. Además, todos los límites geométricos cortan cuencas compartidas por dos o más Estados. En la región existen más de 20 grandes cuencas hidrográficas compartidas por dos o más Estados y más del 36% del territorio centroamericano corresponde a superficies que drenan hacia cuencas compartidas.

Esta característica de la región en materia de fronteras, constituye un camino aún poco explorado hacia la integración centroamericana. Hasta el momento han sido pocas las iniciativas que por medio de proyectos de cooperación han permitido la expresión de un ordenamiento institucional y técnico, que ha tenido dos fuentes de origen distintas. Por una parte, se hallan aquellas iniciativas que parten desde los centros nacionales de decisión y que tienen como destino tales regiones.

Por otra parte, es posible observar una serie de iniciativas que, apoyadas por la cooperación internacional, promueven proyectos e ideas desde las propias regiones, con la participación activa de sus actores locales. Quizá uno de los factores que impulsado el surgimiento de estas iniciativas sea la mutua confianza que los Estados de la región han venido construyendo en los últimos veinte años.

## *2. La cooperación en fronteras: iniciativas estatales*

El primer esfuerzo sistemático en materia de desarrollo fronterizo tuvo lugar en el año de 1973, cuando la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica de Centroamérica, SIECA, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, elaboró un diagnóstico sobre este particular en las cuencas del Golfo de Fonseca, del Golfo de Honduras y del Río San Juan.

Posteriormente, en 1976, por iniciativa del BID propone a los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador la realización de un proyecto de desarrollo trinacional en su área de frontera, conocida como Trifinio. El 30 de noviembre de 1987, la “Comisión Trinacional para el Plan Trifinio”, compuesta por los Vicepresidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, aprobó y adoptó una estrategia de financiamiento y ejecución del Plan.

A finales de los años ochenta, Centroamérica experimenta el reinicio de una serie de esfuerzos en materia de cooperación entre sus regiones fronterizas. La constitución del Parlamento Centroamericano, en 1986, y del Foro de Vicepresidentes, en 1988, dieron origen al Acuerdo para el Desarrollo de las Áreas Fronterizas. Ese mismo año se firmó el Acuerdo de Cooperación para la Ejecución de un Programa de Desarrollo Integral de Regiones Fronterizas en Centroamérica, y se formó una Unidad Técnica específica para este programa. (Martínez:1994:9) Finalmente, a partir de 1990, los gobiernos centroamericanos definen el Programa Regional para el Desarrollo Fronterizo. Dos años más tarde, se puso en marcha el Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centroamérica, cuyos ejes articuladores fueron los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES.<sup>35</sup>

---

35 OEA-IICA:1995:11.

Costa Rica y Panamá firmaron, el 3 de mayo de 1992, el Convenio para la Cooperación Fronteriza entre ambos países. En el 2005, se concretaron las acciones del Proyecto Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan, cuyo apoyo estuvo garantizado, tanto por el PNUMA, como por la SG/OEA. Posteriormente, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, reestablecieron oficialmente sus actividades en la zona fronteriza, a través de la Estrategia de Desarrollo en las Zonas Fronterizas y de la creación de un Fideicomiso de con el propósito de administrar los recursos de un Fondo Especial para este tema. Recientemente, ambos estados han reactivado la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua.

Por otra parte, en el año de 1997, los gobiernos de Guatemala y México aprobaron el Plan de Acción del Programa para el Desarrollo Sostenible en la Poblaciones Fronterizas.

El Programa forma parte de las actividades de los Acuerdos de Paz, así como aquellos incluidos en los acuerdos bilaterales suscritos entre Guatemala y México. Su objetivo principal consiste en fomentar el desarrollo integral de las zonas fronterizas con miras a mejorar el nivel de vida.

A finales de la década de los noventa, en el Golfo de Fonseca, compartido por Nicaragua, El Salvador y Honduras, se inició el Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (PROGOLFO), con el fin de promover el Manejo Integrado (social, ecológica y económicamente sostenible) de los ecosistemas costeros y los recursos naturales en dicho Golfo. De igual manera, para el año 2003, con el auspicio de la Unión Europea, los gobiernos de Honduras y El Salvador, iniciaron las actividades del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador, con el objetivo de generar un proceso de desarrollo socio-económico en la zona fronteriza.

En términos generales, es posible afirmar que, tales actividades han estado orientadas, desde y por entidades

gubernamentales, que han culminado en la suscripción de convenios o en la planificación y ejecución de proyectos de carácter binacional o trinacional. Por otra parte, este impulso, también activó varios esfuerzos de carácter no-estatal, que han propiciado, de alguna manera, el establecimiento de un conjunto de mecanismos, alrededor de los cuales se han organizado estructuras formales, para la coordinación de los esfuerzos cooperativos desde las propias comunidades ubicada en dichas regiones.

### *3. La cooperación en fronteras: iniciativas desde la sociedad civil*

En 1997 la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), con el auspicio de la Fundación Ford, inicia el proyecto de Cooperación Transfronteriza, con el objetivo de distinguir, aquellas iniciativas gubernamentales que promueve el desarrollo fronterizo, (entendido como las iniciativas provenientes del centro orientadas hacia las regiones de frontera); de aquellas actividades que tienen su origen en las propias fronteras y son gestiona y ejecutadas directamente en ellas, por los actores locales (cooperación transfronteriza).<sup>36</sup>

A este esfuerzo, se sumó la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyas actividades reforzaron los mecanismos de diálogo local transfronterizo e incorporaron nuevos actores como las universidades y otras organizaciones vinculadas a la protección y conservación del medio ambiente.

De su lado, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en el año 2005 inicia el programa sobre Desarrollo Local Transfronterizo, es decir la construcción de regiones de desarrollo multi-fronterizas que contribuyan a la generación de nuevas formas de gestión del territorio, dentro de un

---

36 FUNPADEM: 1999.

marco nacional y regional.<sup>37</sup> Actualmente tienen actividades en las zonas fronterizas de Guatemala-Honduras; El Salvador-Honduras y el Golfo de Fonseca.

Por otra parte, a comienzos del año 2004 la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) impulsaron el programa denominado Alianzas, con énfasis en las zonas de fronteras, dada la importante riqueza que en materia de biodiversidad poseen estas regiones. La gestión ambiental local en regiones fronterizas, ha impulsado la búsqueda de mecanismos de cooperación y participación, como sus principales objetivos.

#### *4. Mecanismos y estructuras de la gestión en fronteras: evaluación*

Las distintas iniciativas que se han venido gestando en la región desde 1973, muestran diferentes etapas, fases e, incluso, variaciones importantes en cuanto a los ejes orientadores a través de los cuales el tema de la cooperación en regiones fronterizas cobra relevancia. A pesar de ello, lo cierto es que, con salvadas excepciones, en el fondo queda una enorme reserva sobre el impacto del trabajo realizado en esta materia y sus aportes reales al proceso de integración y en al mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí viven.

En este contexto, es posible observar también la persistencia de un discurso que hasta ahora ya ha sido generalmente aceptado: las fronteras, lejos de ser sitios de conflicto, son regiones propicias para el surgimiento de la cooperación entre los Estados. Este discurso se ha construido sobre la base de una serie de principios o iniciativas que han tenido dos orígenes: desde lo gubernamental y desde lo no-gubernamental.

En un principio el tema se abordó desde una perspectiva eminentemente política, lo que significó un tratamiento

---

<sup>37</sup> Enríquez: 2006.

desde las instancias oficiales y al más alto nivel (Presidencias y Cancillerías).

Posteriormente, con la incorporación de temáticas más diversas (ambiente, aduanas y otros) la participación de personal técnico abrió una segunda etapa en la construcción del discurso transfronterizo. Finalmente, en una tercera etapa, se incorporó, con el auspicio de la cooperación internacional, un discurso desde las organizaciones locales sobre las fronteras.

Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, en su mayoría se tratan de experiencias piloto o de corta duración, aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia. Por otra parte, el tránsito hacia mecanismos institucionales ágiles, adecuados, operativos ha sido lento. En otros casos, no se ha logrado consolidar una estructura que dé continuidad de lo piloto a lo institucional. Sin embargo, existen algunas experiencias que ofrecen resultados positivos, en la construcción de mecanismos de gestión institucional de lo fronterizo. Es posible concluir que, hasta ahora, la gestión institucional de los esfuerzos de colaboración en fronteras ha sido tomada a la ligera o no ha merecido una atención adecuada.

Los mecanismos de gestión han sido diversos y en muchas ocasiones muestran diferencias sustantivas en sus mecanismos de operación, gestión y abordaje de temas clave como la participación de sociedad civil; el involucramiento de los gobiernos locales; la acción local en las regiones binacionales o trinacionales; el manejo de recursos naturales entre y a través de los Estados, entre otros.

Las administraciones, unidades o mecanismo de gestión varían entre el uso de figuras oficiales como las comisiones binacionales; las secretarías técnicas; Comisiones Técnicas Mixtas; o figuras eminentemente de carácter local, como las

asociaciones, federaciones o mancomunidades de gobiernos locales fronterizos; así como consorcios o alianzas entre organizaciones locales.

En términos generales, se puede afirmar que tales mecanismos de administración y gestión muestran gran diversidad en cuanto a sus facultades (jurisdicción, competencias); los recursos (financieros y humanos) y la capacidad real en materia de decisión que poseen las autoridades locales y las organizaciones de sociedad civil.

Por otra parte, en la discusión nacional sobre descentralización y transferencia de competencias, por un lado, la incorporación del tema fronterizo es nula y, por otra parte, la discusión del rol en materia de ambiente sigue siendo débil. Hasta ahora, continúan prevaleciendo altas restricciones en lo que se refiere a la transferencia de competencias y responsabilidades a organismos transfronterizos.

Si bien, los procesos de cooperación transfronteriza, así como la creación de instituciones de gestión y administración de lo transfronterizo, se han acelerado con la conformación de un mercado regional mucho más estable y con los cambios políticos; tal euforia no ha sido acompañada por un proceso igual de transferencia de financiamiento.

Así mismo, las estructuras de gestión y administración de las acciones transfronterizas se han convertido en el requisito previo de la cooperación; por tanto se ignora, en no pocas oportunidades, las actividades cotidianas que podrían expandir e intensificar la cooperación. Como resultado de ello, la relación que potencian estas instituciones muestran poca eficacia al momento de evaluar el nivel de intercambio en la región o regiones.

En la misma dirección, se logran advertir asimetrías entre las estructuras de administración que se crean, particularmente,

en relación con las competencias que tales entidades poseen a ambos lados de la frontera. Esta situación, genera bajos niveles de relación o “familiaridad” entre los socios binacionales. La creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información pueden contribuir a disminuir la poca relación existente.

Los bajos niveles de relación obedece, también, al hecho que en son escasos los mecanismos de trabajo en común, tales como comisiones, consejos, grupos de trabajo y secretarías. Por lo general no existen o poseen un carácter no-permanente. Además, en muchos casos, las capacidades técnico-administrativas; como las que tiene que ver con recursos financieros, son muy débiles entre los actores locales.

En materia de gestión local del territorio transfronterizo las experiencias son pocas. En su mayoría tales experiencias se limitan únicamente a la conservación (declaratorias de parques nacionales u otro tipo de reservas) y con un manejo institucional desde las autoridades estatales. Las características principales de este tipo de estructura se pueden resumir como sigue:

- Carácter temporal o no-permanentes
- No cuentan con capacidades y competencias debidamente establecidas y delimitadas.
- Tampoco cuentan con recursos financieros y humanos sustanciales propios
- Con poca frecuencia poseen autonomía plena en materia de tomad de decisiones
- Poca interacción entre los esfuerzos de conservación y los esfuerzos de integración o cooperación local, social u otros

### *5. Argumentos a favor de una visión renovada de las acciones de cooperación*

Durante los últimos quince años la región centroamericana ha experimentado esfuerzos de distinta intensidad con el objetivo de disminuir la desconfianza entre los Estados y mejorar las condiciones de vida en las regiones fronterizas. Los esfuerzos reflejan la intención de fortalecer los vínculos binacionales o trinacionales; así como los contactos y experiencias en el ámbito local.

En el desarrollo de este proceso se observan diferencias importantes en las acciones emprendidas, tanto desde los actores involucrados (iniciativas gubernamentales e iniciativas no-gubernamentales); como por el enfoque utilizado (desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza; desarrollo local fronterizo o paisaje transfronterizo).

Los puntos clave de “ignición” (puertos de entrada) han sido hechos significativos como los siguientes: zonas de alta propensión al conflicto y a la seguridad; pero que han experimentado una mayor voluntad política para construir mecanismos de acercamiento y cooperación entre los Estados.

Los esfuerzos han sido favorables, pero la cooperación efectiva, que va más allá de la o las fronteras nacionales, es aún muy escasa.

Aún se advierte un serio déficit en relación con el conocimiento del vecino inmediato. Los contactos interpersonales, como interinstitucionales aún son reducidos; los sistemas jurídicos en materia de cooperación en fronteras son escasos y, en muchas ocasiones, con estructuras administrativas distintas a ambos lados de las fronteras.

El principal argumento para potenciar mecanismos eficaces de cooperación entre y a través de las fronteras es aquel que se coloca del lado de las personas. Los grupos humanos que conviven en las zonas de fronteras aspiran a que este tipo

de iniciativas verdaderamente contribuya al mejoramiento de la calidad de su vida o a la solución de sus problemas cotidianos. Hay una aspiración, más allá del convencimiento de que la integración centroamericana pasa necesariamente por las fronteras, para que el desarrollo y las oportunidades pasen, permanezcan y se intensifiquen en tales regiones.

A pesar de las restricciones mencionadas, las iniciativas que podrían generar mayor amplitud en la exploración de oportunidades de cooperación transfronteriza, deben partir de lo cotidiano, de las actividades que en el día a día de las fronteras se convierten en una prioridad para sus habitantes y están, en términos sociales e identitarios, más arraigados en el seno de dichas localidades. Hasta el momento la región muestra más sobras que luces, pero es posible afirmar que, existen, en toda la región, suficientes acciones que impulsen y promuevan una visión renovada hacia la cual se puedan encaminar los actuales esfuerzos.

*6. Reflexiones finales:  
aproximaciones a un concepto de trabajo*

Históricamente, las regiones, localidades o comunidades, cercanas a la línea fronteriza, han tenido como característica común su bajo nivel de desarrollo y su fuerte vinculación con la seguridad de los Estados. Este hecho, llevó a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto.

El primer término, da cuenta de la distancia que se establece o se aumenta entre dos o más personas, lugares o territorios. Es decir, es la visión que considera, de manera aislada y lejana, a las personas, lugares o territorios, que en su momento, estuvieron juntos o fundidos. Esta idea, reafirmó lo propio, frente lo ajeno y sentó las bases de lo nacional y soberano, frente a, y por encima de, lo local y vecinal.

El segundo término (el conflicto), se refiere a las constantes disputas o contiendas, que en materia de fronteras, los

Estados han tenido a lo largo de la construcción nacional. De esta manera, la distancia reafirmó lo propio; y tal propiedad se reclamó a través del conflicto.

Como resultado de ello, lo que normalmente asociamos con la idea de frontera, es la imagen de una línea trazada en un plano, que sirve para separar dos entidades políticas. Esta línea, por lo general, implica la separación consciente de las poblaciones localizadas de uno y otro lado. Las comunicaciones, por tanto, se restringieron (a través del control policial o militar; la aduana, el arancel, el pasaporte o la visa) y obedecían a intereses relacionados, más con la defensa, que con las necesidades de desarrollo de la población. En consecuencia, en dichas localidades, el establecimiento de actividades económicas fue bajo; así como, también, se observaban altas deficiencias en el ofrecimiento de los servicios de atención básica.

Además, el nivel de desarrollo que disfrutara determinada región fronteriza, no era necesariamente compartido por las personas que habitan al otro lado de la línea. Este hecho, es lo que algunos autores han denominado la cultura del semicírculo, en contraposición al uso general de los servicios por todas aquellas personas que se encuentran a una distancia determinada de los mismos.<sup>38</sup>

Sin embargo, en la actualidad, diferentes enfoques han venido planteando un abordaje distinto de las fronteras, en contraposición al tradicional análisis geopolítico, que considera a las fronteras como el perímetro que delimita el ámbito geográfico de un Estado, en el cual se ejerce la soberanía.

Tales abordajes plantean que, la acción que va más allá de las fronteras (lo transfronterizo) sugiere dos cosas. En primer lugar, hace referencia a un espacio muy particular: la frontera. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, una relación de vecindad, una continuidad territorial, que involucra los dos lados del límite.<sup>39</sup>

---

38 Vallvé: 2003.

39 Granados: 2000.

La frontera, entonces, es un espacio eminentemente de relaciones de cercanía. Es justamente esta dinámica, la que le imprime su carácter especial, diferente, singular y excepcional.

La vecindad, pues, se explica por el lugar, espacio, ciudad o territorio, en donde un conjunto de personas vive o habita y, que, además, posee una relación cercana, próxima o inmediata. Los vecinos, de un lado y otro, llegan a necesitarse recíprocamente. Pueden dialogar desde su proximidad, desde la vecindad, en que ambos se determinan. Únicamente con el diálogo entre vecinos, con el compartir problemáticas comunes, es posible superar las desconfianzas y los temores mutuos. La relación entre uno y otro vecino, por el contrario, tiende a mantenerse cerrada cuando los vínculos e interrelaciones proceden de manera que ambos se dan la espalda y piensan en términos de “lo propio”, como ajeno a las personas que están al otro lado de la línea fronteriza.

En materia de fronteras, la vecindad, este espacio compartido a ambos lados de la línea, tiene la particular característica de estar “entre” dos espacios de soberanías que, además, modifica la vida cotidiana de las personas que viven en una zona ubicada “entre” tales soberanías. La vecindad entre comunidades fronterizas es natural, dado el hecho que se habita frente a frente, con el otro, y cada una de las personas reconoce que concurre a la proximidad del vecino.

La vecindad, pues, alude a un conjunto de relaciones de cercanía, que en este caso, poseen la particular características de estar “entre” dos unidades soberanas (los Estados), pero que, en lo esencial, no es la distancia, sino la cercanía, la proximidad, el convivir-mutuo-frente-al-otro, lo que la hace particularmente distinta. Esta situación de mirarse, de dejar de darse la espalda, es lo que produce la vecindad y, por tanto, la instauración de un vecino, al que anteriormente se le daba la espalda y ahora, por esta relación de cercanía, se tejen lazos de comunidad e interacción mutua.

La vecindad en fronteras, es distinta a otras vecindades (al interior del Estado) fundamentalmente por cuatro razones. En primer lugar, porque la razón de cercanía se produce en un espacio que se ubica “entre” soberanías nacionales. En segundo lugar, porque la vecindad se produce en el contexto “del otro”, que es ajeno y, además, extranjero. En tercer lugar, porque esta vecindad, esta cercanía, de personas que viven “entre” dos (o más) espacios soberanos, ha tenido que sufrir los efectos de litigios, conflictos o diferendos de tipo político, que los ha separado. En cuarto lugar, porque el tratamiento de tales vecindades requiere de un marco jurídico, que regule las relaciones de este tipo y que en muchos países no existe aún o es incipiente.

Esta lógica de la “vecindad transfronteriza” cuestiona la “historia nacional” como elemento articulador, pues, la construcción histórica, de lo local en fronteras, tiene que ver mucho con el vecino, el otro, ubicado más allá de la raya que los separa. Además, cuestiona, el elemento nacional del territorio, pues, esta vecindad alude a un territorio, que, en algunos casos, sería binacional o trinacional. Finalmente, cuestiona la revitalización de lo local en el marco de la globalización, pues, a pesar del discurso oficial, que anuncia del derribamiento de las fronteras, lo cierto es que estas zonas (las de fronteras) siguen siendo las más olvidadas en el contexto global.

Esta vecindad, sería distinta, pues, de lo que Pérez Sainz ha planteado como “comunidad de vecindad”, esto es, una territorialidad local cuyo rasgo central es la coincidencia de espacios de trabajo y vida; que, es el resultado de tres lógicas. Por un lado, la lógica histórica, referida a la configuración originaria del territorio comunitario. Por otra parte, la lógica estatal en la constitución del territorio. Finalmente, la lógica de la globalización que revitaliza lo local.<sup>40</sup>

---

40 Pérez: 2005.

Esta lógica especial, distinta, particular, de las vecindades fronterizas, no debe desalentar la ejecución de acciones de cooperación. Al contrario, se debe aprovechar la conveniencia de esta excepcional característica de las vecindades fronterizas, que acerca a uno y otro lado; que une bordes que han estado separados, que mezclan las franjas de ambos lados. Ello, traza, dibuja, delinea un movimiento hacia relaciones de cercanía y mutua influencia, de manera que este signo, actúa como bisagra entre ambas entidades soberanas.

La vecindad, entonces, no se convierte en una relación que se proyecta en el exterior entre dos o más Estados, sino que se convierte en el signo de un parentesco que se construye entre dos bordes.

### **Referencias bibliográficas**

Arauz, J. y Delgado, H. (2002) El potencial de conflicto ambiental en la cuenca del Golfo de Honduras. (FUNPADEM, San José).

Cabrera, J. y Cuc, P. (2002). Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Usumacinta . (FUNPADEM, San José).

Enríquez, Alberto (2006). "Desarrollo Local Transfronterizo: apuntes". Ponencia presentada en el primer foro sobre desarrollo local transfronterizo: retos y desafíos, (San Salvador).

Granados, Carlos (2000). "Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Colombia-Centroamérica: los desafíos de la frontericidad, (San José).

Granados, C. y Jiménez, A. (2002). Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río San Juan. (FUNPADEM, San José).

FUNPADEM (1999). Proyecto de Cooperación Transfronteriza: Informe Final de Labores, (San José).

FUNPADEM (2000). El mar: la nueva frontera centroamericana, (San José).

FUNPADEM (2000). Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica, (San José).

FUNPADEM (2000). Fronteras centroamericanas: espacio de encuentros y desencuentros, (San José).

Hernández, A. y Rodríguez, E. (2002). Ambiente, conflicto y cooperación en la cuenca del río Lempa. (FUNPADEM, San José).

Jiménez, A. (2001). Fronteras y medio ambiente en Centroamérica, (San José).

Martínez, Rodolfo (1994). Cuando las fronteras unen, (IICA San José).

Matul, D. y Torres, C. (2004): Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad. (FUNPADEM-CRIES San José)

Matul, Daniel (2003). "Conflicto y Cooperación Ambiental en Cuencas Internacionales Centroamericanas." III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas, (Arequipa, Perú).

Matul, Daniel (2002). Las regiones fronterizas en Centroamérica: una aproximación a sus principales características y al potencial para la cooperación transfronteriza o el conflicto en dichas áreas. (Proyecto Estado de la Región, San José).

OEA-IICA. (1995): "Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centro América", Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia Centroamericanos, (San José).

Pérez, Juan P. (2005): Globalización y comunidad de vecindad. Notas para el planteamiento de un concepto. (FLACSO-Ecuador).

Vallvé. Joan. (2003): "La cooperación transfronteriza: una base de la construcción europea". La Musa Digital, No. 7.

## Conflicto y violencia en las áreas fronterizas centroamericanas

*Sergio I. Moya Mena*<sup>41</sup>

Las fronteras, como líneas geográficas reconocidas que separan o ponen en contacto, dos o más países, son desde la *Paz de Westfalia*, uno de los signos distintivos de los estados-nación modernos. Las fronteras son simultáneamente límites y cierres, pero también mediaciones, líneas divisorias y lugares de encuentro común, factores *separadores* e *integradores* que no pueden estudiarse, sino en relación a los grupos humanos que dividen. Las fronteras están siempre en incesante movimiento -*unas veces acelerado, otras veces pausado*- y cualquier representación estática de un momento contiene ya los elementos del cambio subsiguiente.<sup>42</sup>

A partir del hecho de que el cambio es la condición inherente de las fronteras, estas deben ser pensadas no únicamente como lugares ni como sucesos, sino como procesos y relaciones sociales que, si bien son determinadas en parte por el estado, van más allá de los límites físicos de éste, e inciden en su estructura interna y su relación con los estados vecinos.<sup>43</sup>

---

41 Coordinador de Proyecto Enlace Académico Centroamericano. Secretaría General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

42 Armijo Canto, Natalia. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Primera edición, México, marzo de 2011, p. 41.

43 *Ibid.* p. 41.

Al emerger a la vida independiente, el primer gran dilema enfrentado por los estados centroamericanos fue afirmar la soberanía sobre territorios inciertos, muchas veces desconocidos. Es decir, el desafío fue transformar las fronteras coloniales en fronteras políticas, mediante la instauración de límites precisos. Las fronteras pasaron a cumplir un papel vital en la definición de la propia identidad como líneas que, hacia afuera, señalaban al otro y hacia adentro, al espíritu nacional, al nosotros,<sup>44</sup> sin embargo, el legado colonial y la desidia de los gobiernos las condenaron a ser territorios sistemáticamente abandonados.

### *Las nuevas amenazas*

En los últimos cien años muchas han sido las disputas territoriales y fronterizas entre los países del istmo, algunas de las cuales están pendientes de resolución. Sin embargo, viejos y nuevos conflictos interestatales de baja intensidad se han enquistado en las fronteras centroamericanas, en donde la tensión entre legalidad e ilegalidad es parte constitutiva de la vida cotidiana. De hecho, como lo señala Iván Briscoe, es en estas zonas donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcados.<sup>45</sup>

Las llamadas “nuevas amenazas” que afectan a las fronteras centroamericanas implican que el orden actual de la seguridad se caracteriza por niveles más altos de fragmentación y complejidad que en el sistema centralizado de seguridad de la Guerra Fría. Así, mientras que los “clásicos” conflictos limítrofes son disputas sobre fronteras, los llamados “nuevos conflictos fronterizos” son matrices de conflicto permanente en fronteras definidas y reconocidas, pero a menudo no

---

44 Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros*. San José, 1999, p. 19.

45 Briscoe, Iván. *Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*. FRIDE. Madrid, 2008, p. 1.

controladas y que sirven como teatros de operaciones para actores del crimen organizado o como áreas de refugio para los grupos paramilitares. La ausencia de una amenaza militar unificada da lugar a una ampliación de la noción de seguridad que incluyen una variedad de nuevas amenazas y la aparición de un número creciente de nuevos actores relevantes para la gestión de la seguridad internacional.<sup>46</sup> Fronteras débiles, corruptas o militarizadas pueden no sólo interrumpir el tráfico y comercio esencial entre países, sino también además provocar resentimiento o convertirse en una fuente directa de violencia.

#### *Un historial de conflictos y violencia*

Centroamérica es una región que en el pasado reciente se vio afectada por conflictos de guerras civiles en gran escala y por respuestas autoritarias frente a los levantamientos insurgentes. Aunque se ha consolidado como una región sin conflictos armados, las consecuencias de los pasados periodos de violencia han sido profundas y sus repercusiones son evidentes en nuestros días.

En muchas partes de Centroamérica la violencia ha llegado a convertirse en “algo normal”, un medio considerado por muchos como “legítimo” para la solución de controversias, en particular cuando se considera que la incompetencia, la corrupción o la parcialización imperan en los mecanismos estatales de solución de conflictos.<sup>47</sup> Esta violencia social post-conflicto ha venido aumentando he incidiendo profundamente en las sociedades de la región, que hoy en día es la más violenta del mundo, con un tasa promedio de 33.5 homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>48</sup>

---

46 Flandes, Daniel. Et al. *Creating Multilevel Security Governance in South America*. GIGA Institute of Latin American Studies. December 2009, p. 6.

47 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen. Crimen y desarrollo en Centroamérica. Eslovaquia, marzo 2007, p. 18.

48 La Red - Fundación Konrad Adenauer. Seguridad y Crimen Organizado Transnacional. Centroamérica, marzo de 2011, p. 29.

### *Los factores del problema*

Las fronteras centroamericanas comprenden 137.216 kilómetros cuadrados (26.7% de la región), una superficie mayor a la de cualquier estado centroamericano y que abarca 185 municipios fronterizos.<sup>49</sup> La mayor parte de estas áreas fronterizas presentan una serie de vulnerabilidades socioeconómicas, ambientales y de seguridad que contribuyen a la generación de una gama diversa de conflictos que generan violencia.

Estas vulnerabilidades pueden reseñarse de la siguiente manera:

#### *Vulnerabilidades ambientales:*

Más de un 40% de todas las áreas protegidas de Centroamérica se encuentran en áreas fronterizas, lo cual comprende las principales reservas de bosques y de biodiversidad.<sup>50</sup> Entre los principales problemas de tipo ambiental que afectan estos territorios están: procesos de colonización anárquica, deforestación y la contaminación de sistemas hídricos.

En algunos sectores de frontera marítima como el Golfo de Honduras, existe un potencial de conflicto ambiental por la degradación de recursos pesqueros, así como por las actividades portuarias. Otros conflictos ambientales se presentan en las cuencas hidrográficas binacionales, como el suscitado entre Nicaragua y Costa Rica por el dragado del Río San Juan y que ha sido llevado a la Corte Internacional de Justicia.

---

49 Matul, Daniel. *Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Vol. IV, N.º 1, San José, Julio 2007, p.77.

50 Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros*. San José, 1999, p. 13.

*Vulnerabilidades socioeconómicas:*

Las áreas limítrofes incluyen algunas de las áreas más pobres de la región. A esto se suma la presión demográfica, los patrones históricos de concentración de la tenencia de la tierra y el agotamiento de las fronteras de colonización agrícola, como factores que ponen en peligro la estabilidad social y ambiental de estas fajas de contacto entre estados.<sup>51</sup>

En general, la falta de presencia estatal en las fronteras en términos de representación institucional, servicios de salud y educación, infraestructura, seguridad, etc. profundiza las vulnerabilidades socioeconómicas. Aunque no necesariamente existe una relación entre la pobreza y la criminalidad, la distribución de la riqueza en una sociedad, es de hecho mucho más significativa que la pobreza extrema, para predecir los niveles de violencia. Junto a regiones como África Subsahariana, Centroamérica es una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Cuatro de los siete países de Centroamérica figuran entre los de más alto nivel de desigualdad, en términos de distribución de ingresos.

A partir de lo anterior, el contrabando, el narcotráfico y la trata de personas representan medios alternativos de supervivencia para los sectores excluidos y un nuevo modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo.

*Vulnerabilidades en materia de seguridad:*

La escasa presencia de los cuerpos de seguridad en las fronteras, la limitada dotación de recursos tecnológicos y la rigidez de los esquemas internacionales de lucha contra la delincuencia organizada, favorecen la creciente presencia

---

51 Jiméñez Hernández, Alejandro. *Fronteras y medio ambiente en Centroamérica*. Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, San José, 2001, p. 19.

y el accionar del crimen organizado. Este no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, amenaza la viabilidad del estado como entidad reguladora de la vida colectiva, cuestiona su monopolio legítimo de la fuerza y termina creando zonas o “mini estados fallidos” en diversas áreas de la región y especialmente en las fronteras.

Las fronteras centroamericanas constituyen espacios vitales para la narcoactividad, que se convierte en un promotor importante de los índices de homicidios y al mismo tiempo uno de los principales factores a la hora de entender los niveles de violencia en la región. Sectores considerados como “áreas calientes”, como las fronteras, tienden a experimentar índices de violencia de más de 100% por encima de las áreas que no lo son.<sup>52</sup> Adicionalmente, las drogas son un conductor clave de la corrupción en áreas de tránsito, empezando por las patrullas fronterizas y policías pero potencialmente alcanzando los más altos niveles de gobierno.

En los últimos tres quinquenios, la dinámica y rutas de los trasiegos ha convertido a Centroamérica en una pieza vital de la geopolítica de la narcoactividad en el Hemisferio. Por la región circula el 90% del clorhidrato de cocaína que ingresa a los Estados Unidos, lo que representa alrededor de 560 toneladas métricas.<sup>53</sup> La narcoactividad también genera otras actividades colaterales como el bodegaje, que es especialmente importante en áreas de Costa Rica como Golfito, Osa y Aguirre, cercanos a la frontera con Panamá o en los municipios del pacífico nicaragüense colindantes con Costa Rica.

Adicionalmente, la región ha pasado a ser también un espacio donde se han instalado los cárteles, especialmente los mexicanos, que se reparten el territorio centroamericano en áreas de influencia: así según autoridades costarricenses, zonas

---

52 Banco Mundial. Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo, 2011, p. ii.

53 *Ibid.* p. 12.

importantes del Pacífico son controladas por el *Cartel de Tijuana* (Hermanos Arellano Félix); el transporte es a menudo organizado por el *Cartel de Sinaloa*, y en el Atlántico centroamericano es fuerte la influencia del *Cartel del Golfo* (Hermanos Cárdenas). Adicionalmente, *Los Zetas* han buscado apoderarse de la ruta oriental de tráfico de cocaína en Guatemala, que comprende los departamentos de Petén, Huehuetenango, Alta Verapaz, Izabal y Baja Verapaz.

A menudo, la acción del crimen organizado en las zonas fronterizas implica también violencia contra los migrantes, que son extorsionados, secuestrados y obligados incluso a convertirse en sicarios. Un informe que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, ha documentado el secuestro de 11.333 indocumentados, sólo entre abril y septiembre de 2010, mientras que organizaciones civiles estiman que diariamente son plagiados 62 inmigrantes.<sup>54</sup>

Otra de las expresiones violentas asociadas a la narcoactividad y que presenta aumentos considerables es el sicariato. Sólo en el caso de Costa Rica, las muertes por sicariato se triplicaron entre 2009 y 2010.<sup>55</sup> Una de las áreas donde se verifica un aumento de este fenómeno es precisamente la frontera con Panamá.

Las políticas de combate a la narcoactividad en México enmarcadas dentro de la *Iniciativa Mérida* y las acciones del *Plan Colombia* hacia el sur de la región, hacen a Centroamérica víctima de un efecto “tenaza”, que al final termina haciendo de la región un escenario cada vez más intenso de la lucha contra las bandas criminales.

A los problemas del crimen organizado se suma otro fenómeno que aqueja de forma importante a Centroamérica: el tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países

---

54 Secuestran más de 11 mil migrantes en 2010. *El Siglo de Torreón*, 3 de agosto de 2011.

55 Se disparan casos de sicariato en Costa Rica. *Radio Reloj*, Septiembre 1, 2011.

centroamericanos -*El Salvador, Guatemala y Honduras*- se encuentran entre los 13 países que tienen mayores muertes por armas de fuego a nivel mundial.<sup>56</sup> De acuerdo al *Action Network of Small Arms*, se calcula que en Centroamérica hay 1.6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500.000 están registradas oficialmente.

### *Los costos de la violencia*

Como lo señala el Banco Mundial, la violencia en Centroamérica tiene también un costo enorme para el desarrollo y el crecimiento económico. Según esta organización, los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a la región podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región en un 8.0% (ver cuadro No. 1). A manera de ejemplo, sólo en El Salvador los gastos de administración y seguridad pública pasaron de US\$387.6 millones en 2005 a US\$550.1 en 2009.<sup>57</sup> Los cálculos de dicha institución sugieren que una reducción de 10% en los niveles de violencia de los países de la región con los índices de asesinato más altos, podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita hasta un 1 por ciento del PIB.

---

56 Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network. 2005) En: Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

57 La Red - Fundación Konrad Adenauer. *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*. Centroamérica, marzo de 2011, p. 26

**Cuadro No. 1**  
**Centroamérica: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB**

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Costos en material de salud	4,3%	6,1%	3,9%	4,5%	1,5%
Costos institucionales	1,0%	1,5%	2,6%	1,6%	1,0%
Costos de seguridad privada	1,5%	1,8%	1,9%	2,3%	0,7%
Costos de materiales (transferencias)	0,8%	1,4%	1,2%	1,5%	0,4%
% Total	7,7%	10,8%	9,6%	10,0%	3,6%
Total Millones de US\$	2291	2010	885	529	791

Fuente: Banco Mundial. Crimen y violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo. 2011

*Algunos focos de violencia fronteriza en Centroamérica*

- **El Petén:** Esta zona selvática de 33,566 km<sup>2</sup> en el norte de Guatemala es un área estratégica para el tráfico de drogas. Los carteles del narcotráfico han realizado grandes esfuerzos para obtener un control militar de esta región a través de procesos de reclutamiento de ex militares de élite como lo *kaibiles*, para transportar drogas. En mayo de 2011, 27 campesinos fueron masacrados por *Los Zetas*, tras lo cual el gobierno declaró el Estado de Sitio en este departamento. En el Petén se ubican algunos de los municipios más violentos de Guatemala, con tasas de homicidios de hasta 202 x

100,000 habitantes.<sup>58</sup> Los Zetas, el principal grupo narcotraficante afincado en Alta Verapaz, han creado un corredor de trasiego entre Izabal y Zacapa (*frontera con Honduras*) y Huehuetenango (*frontera oriental con México*).<sup>59</sup>

- **El Caribe Nicaragüense:** Esta zona de unos 500 km de costa y que va desde la frontera con Honduras a la frontera con Costa Rica, es una de las áreas más pobres de Nicaragua. La región del Atlántico rural tiene un 77% de pobreza, encontrándose el 34% en pobreza extrema y en pobreza no extrema el 43%.<sup>60</sup> Ante la incapacidad de las instituciones gubernamentales (*el estado está ausente en el 70% del territorio*), una importante cantidad de pobladores encuentran en el crimen organizado una forma de subsistencia. Esto es especialmente patente en las comunidades indígenas en donde se han documentado situaciones en las que habitantes armados de estas zonas han querido arrebatar a las autoridades decomisos importantes de cocaína.<sup>61</sup> Participar indirectamente en el negocio de la droga o bien tomar parte en algunos de los sofisticados procesos de transporte o abastecimiento de las lanchas del narcotráfico, se constituye en un medio de subsistencia e enriquecimiento rápido para estas poblaciones.

---

58 Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala. *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala, diciembre de 2007, p. 27.

59 Guatemala y el riesgo de “mexicanización” en la lucha antinarco. *BBC Mundo*, Miércoles, 22 de diciembre de 2010.

60 Baumeister, Eduardo et al. *Crisis y pobreza rural en Nicaragua*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Lima, noviembre 2009, p. 3.

61 Meléndez Q, Javier. Et al. *Una aproximación a la problemática de la Criminalidad Organizada en las comunidades del Caribe y Fronteras. Nicaragua - Costa Rica -Panamá*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP. Managua, 2010, p. 25.

- **El Pacífico Sur costarricense:** se ha convertido en importante área de abastecimiento o descarga para las lanchas que transportan droga desde puertos colombianos en el Océano Pacífico. En esta zona marítimo-fronteriza el narcotráfico se aprovecha de las dificultades económicas que vive el sector pesquero artesanal pero extender sus redes. Son frecuentes las capturas marítimas de embarcaciones con droga en aguas adyacentes a Punta Burica en la frontera con Panamá. Allí se captura con regularidad, no sólo lanchas con cocaína, sino también con marihuana comprimida. En el cantón de Golfito se viene presentando una tendencia novedosa y es que los narcotraficantes ingresan al Golfo Dulce con el fin de transportar la droga hacia bodegas ubicadas en las inmediaciones de ciertos centros urbanos.
- **Comarca del Kuna Yala y el Darién:** La comarca de San Blas, un archipiélago panameño de 360 islas es de gran importancia para la *Ruta Atlántica* de la droga y que implica una estrecha relación con las actividades del narcotráfico en Cartagena, Sapzurro (Colombia), colindante con Puerto Obaldía, Panamá. Los carteles colombianos ahora prefieren traficar heroína; el riesgo es el mismo, pero la ganancia es mayor. La heroína proviene de Pereira y Medellín y sigue la ruta Puerto Obaldía-Panamá-San José Costa Rica-New York. En esta región y con participación de población local existe toda una logística de apoyo al narcotráfico: combustible, alojamiento, alimentación.

### *Buenas prácticas*

El manejo inteligente de los espacios fronterizos en materia de seguridad y la atención a los problemas de violencia en las fronteras pasa ineludiblemente por la concertación entre los países centroamericanos con el fin de establecer políticas públicas regionales. Hasta el momento, los mecanismos

institucionales disponibles o las experiencias de concertación implementadas, como las comisiones binacionales, resultan claramente insuficientes. La experiencia centroamericana muestra que los estados se vinculan al ejercicio de su poder en “su territorio y sobre “sus” poblaciones; y no han desarrollado aun formas amplias de coordinación y acción eficaces.<sup>62</sup> Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, han sido en su gran mayoría experiencias piloto o de corta duración, y aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia, hay en general una marcada carencia de políticas públicas integrales *-especialmente en el campo de la seguridad-* dirigidas a estas zonas, lo cual amenaza con incrementar las posibilidades de conflicto.

Uno de los escasos antecedentes en materia de cooperación transfronteriza ha sido el *Proyecto Trifinio*(ver anexo N° 1), que se planteó como una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, enfocada hacia el desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países. Entre otras metas el *Proyecto Trifinio* se propuso mejorar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de la zona; aumentar la complementariedad de las estructuras económicas de los tres espacios nacionales; mejorar la infraestructura física y los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Otra experiencia ha sido el Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central (ZONAF) impulsado desde 2004 por la Unión Europea (UE) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que apuesta a mejorar las condiciones de vida de la población en 57 municipios del istmo, localizados en áreas fronterizas.

Es esperanzador el surgimiento de iniciativas que pretenden mejorar la coherencia y consistencia de las instituciones

---

62 Rojas Aravena, Francisco. *El crimen organizado internacional: una grava amenaza a la democracia en América latina y el Caribe*. FLACSO - Secretaría General. San José 2006, p. 14.

encargadas de gestionar las fronteras de los países de Centroamérica, como el Programa Regional de Seguridad Transfronteriza, auspiciado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea. El objetivo específico del SEFRO (ver anexo N° 2) es el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos coordinado entre todos los actores claves. Se busca la introducción del concepto de *Gestión Integrada de Fronteras* (GIF), que involucra a todos los actores de primer nivel, tales como la policía, migración, aduanas, entre otros para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. Igualmente se contempla, la introducción de conocimientos técnicos, el uso sistemas de información, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con instituciones comunitarias como EUROPOL y FRONTEX, así como el impulso a la modernización de los puestos fronterizos de la región.<sup>63</sup>

Hay también prácticas exitosas en América Latina que pueden constituir modelos de concertación plausibles, uno de ellas es la experiencia argentino-chileno.

La relación entre ambos países se institucionalizó por medio de una serie de reuniones periódicas a nivel ministerial y del establecimiento de una Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que definió una agenda de trabajo permanente para el sector de la seguridad.

Otra experiencia que podría ser útil a la región-particularmente en el área del Golfo de Fonseca-, es la estrategia policial y de colaboración multilateral de inteligencia que se aprecia en la creación de la Comandancia de la Policía Federal Trilateral

---

63 SG-SICA y la UE Lanzas Programa Regional de Seguridad Fronteriza. [http://eeas.europa.eu/delegations/el\\_salvador/press\\_corner/all\\_news/news/2010/20101005\\_01\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2010/20101005_01_es.htm)

(Comando Tripartito de la Triple Frontera), en el triángulo fronterizo entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1996. Otra instancia interesante de coordinación entre países fronterizos es el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR, que promueve las mejores prácticas de intercambio entre las academias de policía nacional y tiene como objetivo desarrollar programas comunes de formación y, por tanto, la prevención y de represión común.<sup>64</sup>

Teniendo en cuenta que la violencia en las áreas fronterizas centroamericanas se relaciona en muchos casos con el crimen organizado, se hace necesario, aumentar la presencia coordinada del estado, especialmente en las llamadas “áreas fallidas”. Recuperar la presencia del estado no implica únicamente aumentar la presencia policial, sino también la inversión social, la infraestructura educativa y de salud y las instalaciones deportivas. La dinámica de los conflictos transfronterizos es variada y compleja, por lo cual requiere tanto enfoques “duros” como “blandos”.

Otras medidas destinadas a mejorar la seguridad en las fronteras centroamericanas serían:

- Transformar los modelos policiales fronterizos con el fin de facilitar la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado.
- Promover el intercambio de información policial, judicial y de inteligencia.
- Propiciar el entendimiento y cooperación entre municipios fronterizos a ambos lados de las fronteras.
- Adoptar mejores prácticas en aduanas y fronteras para controlar el tráfico de armas en la región.
- Desarrollar estándares comunes en materia de estadística criminal que desarrollen mecanismos efectivos de transferencia de información y datos.

---

64 Flandes, Daniel. Et al. *Creating Multilevel Security Governance in South America*. GIGA Institute of Latin American Studies. December 2009, p. 27.

- Adoptar mejores prácticas en aduanas y fronteras para controlar el tráfico de armas en la región.

*Comentario final: pensar “fuera” del Estado*

Las fronteras tienen un papel fundamental en la integración regional, pero para ello deben ser entendidas a partir de una visión estratégica de la integración que demanda -al menos- dos condiciones. En primer lugar, debe ser dinámica en el tiempo; las fronteras hay que pensarlas y planificarlas coordinadamente entre dos o más países con una proyección de largo plazo, no sólo binacional sino también en el contexto regional y mundial. Asimismo, y como lo afirma José Luis Rhi-Sausi, la visión estratégica de las fronteras debe comprender el problema de la violencia, pero debe además ser integral; las fronteras tienen que asumirse simultáneamente como ejes de conectividad física entre países, pero a la vez como espacios productivos propios a partir de su vocación local.<sup>65</sup>

Las estrategias y capacidades para fomentar la cooperación transfronteriza y hacer frente a los conflictos deben ir más allá de los límites estatales: “por encima”, por medio de la coordinación regional, y “por debajo” del Estado, a través de redes transfronterizas de comunidades y comercio. Los Estados son constructores de paz significativos, pero la respuesta internacional a los conflictos se ha centrado excesivamente en el fortalecimiento de los Estados. Sin la participación de las comunidades las iniciativas regionales de cooperación transfronteriza afrontan dificultades para generar propuestas efectivas.

La creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información, se manifiestan a través de vínculos sociales y culturales entre comunidades de frontera y pueden contribuir a disminuir la poca relación existente.

---

65 Rhi-Sausi, José Luis. Gobernabilidad, convivencia democrática y fronteras. En *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Josette Altman y Tatiana Beirute (editoras). Teseo, Buenos Aires, p. 11.

Son éstas las que pueden ofrecer puntos de acceso a las políticas para cooperación. Las comunidades fronterizas poseen tanto la perspectiva como la motivación requerida para aportar un análisis fundamental de la dinámica de los conflictos transfronterizos.<sup>66</sup> Pueden identificar prioridades y estructuras locales de construcción, así como agentes locales de transformación.

En este sentido es importante fortalecer a los gobiernos municipales fronterizos centroamericanos para una gestión más dinámica y efectiva en el combate contra el crimen organizado y la violencia, implementando sus propios programas y proyectos de atención más directa y específica en las comunidades. A partir de esto, las fronteras centroamericanas fortalecerán el potencial para convertirse en zonas de verdadero encuentro, de intercambio de ideas y coordinación de acciones e iniciativas, no sólo en el campo de la seguridad, sino también en material ambiental y social.

---

<sup>66</sup> Paz sin fronteras: propuestas para conflictos que cruzan fronteras. *Accord*, revista Internacional sobre iniciativas de Paz. Conciliation Resources, Londres, 2011, p. 3.

### Referencias bibliográficas

Altman, Losette (editora) *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Teseo, Buenos Aires, 2011.

Armijo Canto, Natalia. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. México, Primera edición, marzo de 2011.

Banco Mundial. *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*, Departamentos de Desarrollo Sostenible.

Baumeister, Eduardo et al. *Crisis y pobreza rural en Nicaragua*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Lima, noviembre 2009.

Conciliation Resources. *Paz sin fronteras propuestas para conflictos que cruzan fronteras*. Londres, 2011.

Briscoe, Iván. *Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*. FRIDE. Madrid, 2008.

Fuentes, Claudio. *Fronteras Calientes*. Foreign Affairs Latinoamérica, volumen 8, número 3.

Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros*. San José, 1999.

Jiménez Hernández, Alejandro. *Fronteras y medio ambiente en Centroamérica*. Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, San José, 2001.

López Trigal, Lorenzo et al. *Geografía Política*. Cátedra, Madrid, 1999.

Matul, Daniel. *Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Vol . IV, N.º 1, Julio 2007.

Meléndez Q, Javier. Et al. *Una aproximación a la problemática de la Criminalidad Organizada en las comunidades del Caribe y Fronteras. Nicaragua – Costa Rica –Panamá*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP. Managua, 2010.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen. *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Slovakia, marzo 2007.

Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala. *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala, diciembre de 2007.

Rivera Vélez, Fredy (editor). *Seguridad multidimensional en América Latina*. FLACSO Ecuador, Quito, 2008.

Rojas Aravena, Francisco. *El crimen organizado internacional: una grava amenaza a la democracia en América latina y el Caribe*. FLACSO - Secretaría General. San José 2006.

Sistema de Integración Centroamericano. *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*. San Salvador, 2009.

Washington Office on Latin America (WOLA) *Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and Cultural Diversity*. Washington, February 2008.

## **ANEXOS**

## **Anexo N° 1**

### **Mesoamérica**

#### **Tratado**

#### **Entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio**

*Los Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, (en adelante indistintamente las Partes).*

#### *CONSIDERANDO*

Que los Gobiernos partes en el presente Tratado, con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG-OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), suscribieron el 12 de noviembre de 1986 un Acuerdo de Cooperación con el objeto de formular un Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza, de El Salvador, Guatemala y Honduras, denominado Plan Trifinio, el cual fue ratificado por los tres países;

Que el proceso de formulación del Plan Trifinio concluyó, habiendo sido recibido y aprobado por la Comisión Coordinadora instituida en el Acuerdo durante su segunda reunión, celebrada en Copán Ruinas y en Santa Rosa de Copán, Honduras, los días 14 y 15 de octubre de 1988;

Que en enero de 1993, los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras, aprobaron una versión actualizada del Plan, "Plan Trifinio El

Salvador-Guatemala-Honduras 1992”, el cual se encuentra actualmente en ejecución;

Que los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras han desarrollado una importante labor en relación a la ejecución del Plan y la gestión del financiamiento de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en él;

Que es de permanente interés para las Partes el desarrollo sostenible de la Región del Trifinio, en el marco de la integración centroamericana, de manera que se mejoren las condiciones de vida de las poblaciones y se preserve la riqueza biológica;

Que con fecha 21 de Noviembre de 1987, los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras, a nombre de sus respectivos Gobiernos firmaron la “Declaración de la Reserva Internacional de la Biosfera La Fraternidad”, por la que se establecen, en el Macizo de Montecristo, un área de bosque nebuloso, un área de amortiguamiento y un área de uso múltiple; como importante complemento a las Reservas Naturales de la Biosfera de la región del Trifinio creadas en cada país para conservar y desarrollar los recursos naturales protegiendo al mismo tiempo los patrimonios nacionales, tanto históricos como culturales;

Que las Partes realizan gestiones para la formulación de un Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera de la Fraternidad y para integrar el bosque nebuloso de la Región del Trifinio a la Red de Reservas de la Biosfera a nivel mundial, en el marco del Programa del Hombre y Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);

Que es necesario fortalecer la institucionalidad del Plan *Trifinio*, contando con una entidad trinacional que vele por la ejecución del Plan y su permanente actualización,

garantizando la integridad, coherencia e independencia de las acciones llevadas a cabo en la Región común del Trifinio, y el aprovechamiento equitativo de las mismas;

## **ACUERDAN**

Celebrar el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, para la ejecución del Plan Trifinio.

## **CAPITULO I**

### **OBJETO DEL TRATADO**

**ARTICULO 1.** El objeto del presente Tratado es el fortalecimiento institucional del Plan Trifinio a través del reconocimiento y la normación de las funciones de la Comisión Trinacional y de sus órganos encargados de velar por la ejecución del Plan y de su permanente actualización.

**ARTICULO 2.** El Plan Trifinio comprende todos los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones coordinadas de forma trinacional a ejecutarse en la Región del Trifinio, que se delimita a continuación.

## **CAPITULO II**

### **REGION DEL TRIFINIO**

**ARTICULO 3.** Las Partes reconocen la Región del Trifinio como área de especial interés de los tres países, que representa una unidad ecológica indivisible, en la que sólo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales.

**ARTICULO 4.** Las Partes delimitan la Región del Trifinio, para efectos del presente Tratado, de la siguiente manera: un área de siete mil quinientos cuarenta y un kilómetros

cuadrados, cuyo centro lo constituye la cúspide del Macizo de Montecristo, ubicada en los catorce grados, veinticinco minutos y diez segundos de latitud norte y ochenta y nueve grados, veintiún minutos y dos segundos de longitud este.

A partir de este punto se define como Región del Trifinio el área comprendida por cuarenta y cinco municipios:

Ocho en El Salvador: En el Departamento de Santa Ana, los Municipios de Metapán, Santa Rosa Güachipilín, San Antonio Pajonal, Masahuat y Santiago de la Frontera; y en el Departamento de Chalatenango, los Municipios de Citalá, San Ignacio y La Palma.

Quince en Guatemala: Todos los Municipios del Departamento de Chiquimula y en el Departamento de Jutiapa los Municipios de Agua Blanca, Asunción Mita, Santa Catarina Mita y Atescatempa.

Veintidós en Honduras: Todos los Municipios del Departamento de Ocotepeque y en el Departamento de Copán los Municipios de Copán Ruinas, Cabañas, Santa Rita, San Agustín, La Unión y Concepción.

### CAPITULO III

#### LA COMISION TRINACIONAL

**ARTICULO 5.** Las Partes reconocen a la Comisión Trinacional, integrada por los vicepresidentes de las Repúblicas de Guatemala y El Salvador y uno de los Designados a la Presidencia de la República de Honduras, como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio y de su permanente actualización, con autonomía administrativa, financiera y técnica y personalidad jurídica propia.

**ARTICULO 6.** Para el cumplimiento de las anteriores funciones, la comisión Trinacional tendrá una Secretaría

Ejecutiva Trinacional y un Comité Consultivo, más las Unidades Técnicas Trinacionales que se considere necesario conformar para el desarrollo, en cada caso, de cada uno de los componentes del Plan.

Así mismo, la comisión Trinacional contará con el apoyo de los Ministerios, Secretarías de Estado, Instituciones e Instancias gubernamentales relacionadas con los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones del Plan

**ARTICULO 7.** Para el cumplimiento de dichos fines, la Comisión Trinacional ejercerá las siguientes funciones:

- a) Actuar como órgano permanente de coordinación y consulta para la definición de políticas y la correcta orientación de los Programas, Subprogramas y proyectos contenidos en el Plan Trifinio;
- b) Servir de foro de alto nivel para analizar los problemas del desarrollo sostenible de la Región del Trifinio y proponer soluciones, mediante acciones que sean realizadas conjuntamente, a las autoridades competentes de los tres países;
- c) Aprobar las políticas, los planes y programas de trabajo anuales, relativos a la ejecución del Plan Trifinio;
- d) Examinar y aprobar los ajustes y actualizaciones del Plan Trifinio, previo estudio y dictamen de los mismos por parte de las instituciones de los tres países involucrados en su preparación y ejecución;
- e) Promover la cooperación técnica y financiera para la ejecución de los proyectos previstos en el Plan y evaluar y recomendar los acuerdos que sobre estas materias deban firmar las autoridades competentes de cada país;
- f) Aceptar las donaciones y recibir la cooperación técnica y financiera no reembolsable que requiera para su

funcionamiento y fortalecimiento institucional y la preparación de estudios relacionados con la ejecución o actualización del Plan Trifinio;

- g) Recabar la opinión del Comité Consultivo del Plan Trifinio, en todos aquellos asuntos relativos a la ejecución, evaluación y actualización del Plan que sean de interés de las asociaciones, gremios y entidades locales que lo componen, así como atender por intermedio del Secretario Ejecutivo Trinacional sus iniciativas y gestionar con las autoridades nacionales competentes las acciones que sus denuncias requieran.
- h) Aprobar los planes operativos anuales de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, los informes de actividades y los estados financieros que debe presentarle el Secretario Ejecutivo Trinacional;
- i) Aprobar su propio Reglamento de Funcionamiento, así como las normas de funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva y del Comité consultivo y cualquier modificación ulterior de los mismos;
- j) Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones.

**ARTICULO 8.** La Comisión Trinacional celebrará dos reuniones ordinarias al año y las extraordinarias que sean necesarias.

Las reuniones extraordinarias de la Comisión deberán ser convocadas con la suficiente antelación y el consenso de todos sus miembros.

Presidirá las reuniones de la Comisión el miembro de la misma perteneciente al país donde se realice. El Vicepresidente de la reunión será el miembro de la misma perteneciente al país donde se realizó la última reunión

El quórum de las reuniones de la Comisión Trinacional será el de todos sus miembros. Sus decisiones las tomará por consenso.

**ARTICULO 9.** La Comisión Trinacional gozará internacionalmente y en cada uno de los países parte de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos. Podrá en particular adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos y acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias.

#### **CAPITULO IV**

##### **LA SECRETARIA EJECUTIVA TRINACIONAL**

**ARTICULO 10.** La Secretaría Ejecutiva Trinacional es el órgano ejecutivo permanente de la Comisión Trinacional y su objetivo fundamental es el de contribuir a la realización de los objetivos del presente Tratado. La Secretaría Ejecutiva Trinacional estará integrada por:

- a) Un Secretario Ejecutivo Trinacional, quien será el Coordinador de la misma; y
- b) Un Director Ejecutivo Nacional por cada uno de los países partes.

**ARTICULO 11.** La Secretaría Ejecutiva Trinacional tendrá como funciones, las siguientes:

- a) Ejecutar los mandatos que la Comisión Trinacional le encomiende.
- b) Evaluar periódicamente la ejecución y actualización del Plan Trifinio y rendir informes de su estado de avance a la comisión Trinacional, cubriendo todos los aspectos técnicos, administrativos y financieros.
- c) Supervisar la administración de los recursos asignados por los Gobiernos, así como las donaciones y recursos financieros no reembolsables, para la realización de estudios o el fortalecimiento institucional del Plan.

- d) Analizar las demandas de las instituciones nacionales y organismos locales, así como de las asociaciones civiles, vinculados al Plan y proponer acciones a la Comisión Trinacional.
- e) Revisar y evaluar los informes parciales y anuales preparados por el Secretario Ejecutivo Trinacional, antes de que sean presentados a la comisión Trinacional.
- f) Preparar las reuniones de la Comisión Trinacional.

## CAPITULO V

### EL SECRETARIO EJECUTIVO TRINACIONAL

**ARTICULO 12.** El Secretario Ejecutivo Trinacional será nombrado por la Comisión Trinacional, por el término de cuatro años no prorrogables. El mismo dependerá jerárquicamente de la Comisión y tendrá la representación legal de la misma.

**ARTICULO 13.** Para ser Secretario Ejecutivo Trinacional se requerirá:

- a) Ser nacional de uno de los países parte.
- b) Tener conocimiento y experiencia en materia de relaciones internacionales y de la integración centroamericana en particular.
- c) Tener experiencia en proyectos de desarrollo.
- d) Tener dedicación exclusiva al cargo.
- e) Ser propuesto por los Gobiernos de los países partes, por intermedio de los Directores Ejecutivos Nacionales.

**ARTICULO 14.** El Secretario Ejecutivo Trinacional tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejecutar todos los mandatos que le encargue la Comisión Trinacional, relacionados con el cumplimiento de sus funciones.
- b) Proponer a la Comisión Trinacional, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, las políticas y los planes y programas de trabajo anuales, relativos a la ejecución del Plan Trifinio.
- c) Coordinar la participación de las instituciones nacionales en relación a los Programas, Subprogramas, proyectos y acciones del Plan Trifinio, con el apoyo de los Directores Ejecutivos Nacionales.
- d) Gestionar, por delegación de Comisión Trinacional, la cooperación técnica financiera para la ejecución de los proyectos y evaluar y recomendar los acuerdo que sobre estas materias deban firmar las autoridades competentes de cada país.
- e) Preparar los informes parciales y anuales y presentarlos a la Secretaría Ejecutiva Trinacional para su previa consideración, antes de ser presentados a la Comisión Trinacional.
- f) Canalizar las demandas de las instituciones nacionales, organismos locales y asociaciones civiles vinculadas al Plan y someterlas a la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- g) Preparar, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, el Plan Operativo Anual.
- h) Dirigir desde el punto de vista administrativo la Secretaría Ejecutiva Trinacional y hacer las contrataciones necesarias para su funcionamiento.
- i) Elaborar, en consulta con los Directores Ejecutivos Nacionales, el reglamento de funcionamiento de

la Comisión Trinacional, de la Secretaría Ejecutiva Trinacional y del comité Consultivo y cualquier modificación ulterior de los mismos.

- j) Participar y dar seguimiento a las reuniones del Comité Consultivo.
- k) Preparar y coordinar las reuniones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.

## CAPITULO VI

### LOS DIRECTORES EJECUTIVOS NACIONALES

**ARTICULO 15.** Los Directores Ejecutivos Nacionales serán designados por el respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia de cada país

**ARTICULO 16.** El Director Ejecutivo Nacional dependerá jerárquicamente de su respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia. Sus funciones serán las siguientes:

- a) Mantener permanentemente informado a su respectivo Vicepresidente o Designado a la Presidencia de las actuaciones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- b) Asegurar el cumplimiento a nivel nacional de los mandatos de la Comisión Trinacional, en el marco del presente Acuerdo.
- c) Apoyar al Secretario Ejecutivo Trinacional en el cumplimiento de sus funciones, particularmente en la gestión de asistencia técnica y financiera para la realización de estudios, formulación y ejecución de proyectos enmarcados en el Plan Trifinio.
- d) Servir de enlace y coordinación permanente entre las instituciones y asociaciones nacionales vinculadas al Plan Trifinio.

- e) Mantener relaciones de cooperación con organismos y programas regionales o internacionales y con entidades gubernamentales o privadas que persigan objetivos comprendidos o afines a los del Plan Trifinio.
- f) Asistir y participar en las reuniones de la Secretaría Ejecutiva Trinacional.
- g) Divulgar las decisiones de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y los resultados de sus actividades.
- h) Cualesquiera otra que le asigne el Vicepresidente o Designado a la Presidencia respectivo, en relación a los objetivos y fines del presente Tratado.

**ARTICULO 17.** La sede de la Secretaría Ejecutiva Trinacional y del Secretario Ejecutivo Trinacional será la ciudad de San Salvador, República de El Salvador. El país sede contribuirá al sostenimiento de las instalaciones físicas de la misma y dará las facilidades, franquicias, privilegios e inmunidades que se otorga normalmente a las instituciones y funcionarios internacionales y de la integración centroamericana en particular, en el marco del Acuerdo de Sede que para estos efectos deberá suscribirse.

## **CAPITULO VII**

### **EL COMITÉ CONSULTIVO**

**ARTICULO 18.** El Comité Consultivo estará conformado por los Gobernadores departamentales y los Alcaldes municipales de la región del Trifinio; los representantes de las Asociaciones del Trifinio para el Desarrollo Sostenible (ATRIDEST) de El Salvador, Guatemala y Honduras y de las cooperativas, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones civiles de cualquier naturaleza interesadas en apoyar la ejecución del Plan Trifinio y que sean aceptadas por la Junta Directiva del Comité, conforme a las normas de funcionamiento que apruebe la Comisión Trinacional.

**ARTICULO 19.** Serán funcionarios del Comité Consultivo:

- a) Emitir opinión sobre cualquier proyecto a desarrollarse o en desarrollo en la región del Trifinio, y elevarla a través de la Secretaría Ejecutiva Trinacional a la Comisión Trinacional
- b) Proponer acciones y proyectos a ser desarrollados en el área del Trifinio, que puedan pasar a ser parte integral del Plan mediante aprobación de la Comisión Trinacional.
- c) Impulsar iniciativas y acciones de apoyo a la ejecución concertada del Plan Trifinio.
- d) Elevar a la Comisión Trinacional, a través de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, denuncias de actividades ilícitas en la Región del Trifinio, que pongan en peligro el medio ambiente y los recursos naturales o atenten contra la integridad de la reserva de la Biosfera de la Fraternidad.
- e) Todas aquellas otras funciones que le asigne la Comisión Trinacional.

## **CAPÍTULO VIII**

### **FINANCIAMIENTO**

**ARTICULO 20.** Los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras asignarán, por partes iguales, los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de la institucionalidad del Plan Trifinio. El presupuesto de la misma estará conformado por las cuotas de los tres Gobiernos determinadas en el Plan Operativo anual de la Secretaría Ejecutiva Trinacional, más las donaciones y la cooperación técnica y financiera no reembolsable que sea aceptada de conformidad a lo estipulado en el presente Tratado.

Las Partes, en el marco del Acuerdo de Extensión de la Cooperación Técnica suscrito entre los Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para la ejecución del Plan de Desarrollo Integral de la región Fronteriza de los tres países de diciembre de 1996, gestionarán la utilización de los fondos aportados por los países para el funcionamiento de la Comisión Trinacional y de sus órganos.

## CAPITULO IX

### DISPOSICIONES FINALES

**ARTICULO 21.** El Plan Trifinio es parte del proceso de la integración centroamericana y participará en las reuniones de las Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana, estableciendo las coordinaciones necesarias por medio de la Secretaría Ejecutiva Trinacional. El Secretario Ejecutivo Trinacional mantendrá permanentemente informado de la ejecución del Plan al Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana.

**ARTICULO 22.** Toda controversia sobre la aplicación o interpretación del presente Tratado será objeto de concertación entre las Partes y si ésta no fuese posible se acudirá a cualquier medio de solución pacífica, incluyendo a la Corte Centroamericana de Justicia.

**ARTICULO 23.** El presente Tratado será ratificado por cada Estado signatario, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. El presente Tratado y los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

**ARTICULO 24.** La duración de este Tratado será indefinida y su entrada en vigencia será a la fecha del depósito del segundo instrumento de ratificación, para los dos primeros Estados firmantes, y a la fecha de depósito de su respectivo instrumento de ratificación para el tercer Estado.

**ARTICULO 25.** Las denuncias al presente Tratado deberán comunicarse al depositario, quien notificará a las Partes.

Dichas denuncias producirán sus efectos un año después de su notificación sin embargo, las disposiciones del presente Tratado se seguirán aplicando a aquellos proyectos y acciones en ejecución en la Región del Trifinio hasta tanto éstas finalicen.

El presente Tratado permanecerá en vigencia en tanto permanezcan vinculados a él al menos dos de las Partes.

En la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, a los treinta y un días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete.

## **AnexoNº 2**

### **Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRO)**

El Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRO) es una iniciativa conjunta de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea, iniciado en octubre de 2010. Dicho programa que tendrá una duración de cuatro años, busca mejorar el trabajo y las capacidades de las instituciones nacionales y regionales que participan en la gestión de fronteras.

El objetivo general del proyecto es contribuir al proceso de integración regional a través del apoyo a la implementación de la Estrategia Regional de Seguridad para Centroamérica y México y la reducción de los niveles de inseguridad ciudadana. El proyecto se desarrollará en los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Para algunas actividades del proyecto, como las capacitaciones, se podrá incluir también a Belice.

El objetivo específico del SEFRO, se define como el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos (conocido por sus siglas en inglés como IBM) coordinado entre todos los actores claves.

Este programa plantea, la introducción del concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF), que incluye a todos los actores de primer nivel, tales como la policía, migración, aduanas, entre otros para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. También se contempla, la introducción de conocimientos técnicos, el uso sistemas de información, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con instituciones comunitarias como EUROPOL y FRONTEX, así como el impulso a la modernización de los puestos fronterizos de la región.

En el programa, se comparte la experiencia en el campo de la seguridad en fronteras y las buenas prácticas del Sistema de Información Proceso de Schengen, modelo que la Unión Europea impulsó en el proceso de integración europea y en el que se prioriza un “espacio migratorio común”.

Se espera que la colaboración entre la UE y el SICA, beneficiará e impulsará la eficacia y eficiencia de las autoridades regionales para combatir la delincuencia organizada internacional en los pasos fronterizos y ha constituido un hito en el fortalecimiento de la seguridad centroamericana, ya que es la primera vez que se plantea desarrollar un mecanismo de esta naturaleza en la región. Es una primera etapa de un apoyo que va a continuar por parte de Europa en el campo de la seguridad democrática hacia el istmo.

**Anexo Nº 3**  
**Programa de migración para**  
**la Frontera Sur de México**

Derivado de la importancia que han tomado en los últimos 15 años los flujos de migrantes indocumentados provenientes de Centroamérica que se internan por la frontera sur de México con el objetivo de llegar a los Estados Unidos; así como de la tradicional complejidad migratoria en esta frontera, caracterizada por el comercio informal, la presencia de trabajadores temporales, visitantes locales guatemaltecos y beliceños, más las entradas de turistas y otros visitantes que en buena parte se realizan sin los documentos migratorios requeridos; aunado al fortalecimiento de las redes de tráfico y trata de migrantes, más la falta de infraestructura adecuada y la falta de recursos materiales y humanos en lo que se refiere a puentes y puntos de internación, el Instituto Nacional de Migración se dio a la tarea de elaborar con el apoyo de funcionarios públicos nacionales e internacionales, académicos, organismos de participación social y sector privado, una propuesta de Política Migratoria para la frontera sur de México. Para materializar la propuesta anterior, se elaboró un Programa de Migración para la Frontera Sur de México que se sintetiza en cuatro líneas estratégicas para una mejor gestión en la materia, a través de: a) la facilitación de la documentación de los flujos migratorios, b) mayor

protección de los derechos de los migrantes, c) mayor seguridad fronteriza, d) todo con base en una mayor y mejor infraestructura material y tecnológica.

En la medida que se logre una mayor y mejor documentación y registro de todos los flujos migratorios que se internan por la frontera sur del país, se podrá contribuir de manera efectiva a la seguridad fronteriza y al respeto de los derechos de los migrantes, facilitando a su vez un mejor entendimiento con los países vecinos que de cuenta de un enfoque regional que entiende la dinámica migratoria del país como territorio de origen, tránsito y destino de migrantes.

Este Programa permitirá lograr que la frontera sur de México sea una zona digna, ordenada, segura y moderna, donde se facilita la vida transfronteriza y la gestión de los flujos migratorios, con respeto de los derechos humanos de los migrantes, en favor del desarrollo de la región.

De forma particular dicho proyecto reportará beneficios directos en:

- Importante contribución a un régimen general de ordenamiento, control y legalidad migratoria en la frontera sur del país.
- Contar con mayor y mejor infraestructura para la gestión migratoria en puntos de internación, estaciones migratorias y demás instalaciones del INM.
- Mejora sustantiva de la eficiencia en la gestión migratoria ante los flujos locales de visitantes y trabajadores temporales con una mejor y más amplia documentación de los mismos.
- Esquemas para atender las demandas de mercado laboral, la vida transnacional y los riesgos a la seguridad pública y nacional.

- Reducción de la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados en general.
- Facilitación de la documentación de los flujos migratorios documentados.
- Atención especial a grupos más vulnerables como mujeres y menores migrantes.
- Seguridad jurídica para trabajadores temporales guatemaltecos en las diversas actividades económicas que hoy desempeñan con la documentación plena de los mismos.
- Contribución sustantiva para lograr el respeto de los derechos de los migrantes documentados o indocumentados.
- Mejora en el registro, control y verificación de la entrada y salida de extranjeros en el sur del país.
- Mejora en las condiciones y proceso para la repatriación ágil, ordenada, segura y digna de los migrantes indocumentados centroamericanos asegurados.
- Reducción de discrecionalidad y abuso de autoridades a la población migrante.
- Mayor y mejor coordinación con otras instituciones.
- Brindar elementos para la modificación de la legislación migratoria acorde a las manifestaciones actuales del fenómeno migratorio en esa región.

**Anexo N° 4**  
**América del Sur**  
**Gobernanza de la seguridad en**  
**la Frontera Norte Ecuatoriana<sup>67</sup>**

*Programa de Estudios de la Ciudad- Flacso Sede Ecuador*

*Antecedentes (1)*

En el año 2006, el programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador llevó adelante un proyecto para la conformación de Observatorios de Seguridad Ciudadana en las provincias de la frontera norte ecuatoriana. De este primer acercamiento a las distintas realidades de las poblaciones fronterizas, antes que certezas, surgieron una serie de inquietudes sobre el funcionamiento del sistema de gobernanza de la seguridad en un contexto de alta conflictividad. Por esta razón, se elaboró una propuesta para la realización de un proyecto de investigación cuyo fin sea examinar con mayor profundidad las causas estructurales que generan y a su vez, se expresan mediante los conflictos identificados en la región, al igual que la relación que tienen estos conflictos con el sistema de gobernanza de la seguridad.

---

67 Este documento fue tomado del boletín Fronteras, N° 8. Programa de Estudios de la ciudad, FLACSO-ECUADOR, Mayo 2011.

La propuesta de investigación surgió, entonces, como una respuesta ante la evidente magnitud del problema de violencia en la zona fronteriza, además, de la existencia de una percepción nacional generalizada acerca de que la frontera se estaba convirtiendo en un foco de inseguridad por el cual se filtraban la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades -a pesar de que no existe información que sustente dicho temor-. Ante esta situación, la necesidad de producir investigaciones en el área de seguridad en la frontera norte era evidente, en especial, por la gran necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que se vive en la zona.

Así, el propósito de la investigación se enfocó en realizar una reflexión profunda sobre las causas y expresiones de los distintos tipos de violencia en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su relación con el sistema de gobernanza de la seguridad en la zona. Para lo cual, se vinculó el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional, y cabe mencionar que se propuso un distanciamiento de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha tratado la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como ecuatoriano. Sin embargo, además de tomar distancia del enfoque militar desde el cual se había abordado las problemáticas (2), también fue necesario plantear un nuevo enfoque para el análisis de las problemáticas de las poblaciones locales fronterizas. Esto, ante la constatación de que las poblaciones fronterizas habían estado invisibilizadas tanto en las investigaciones realizadas como en el proceso de políticas públicas. Por esto consideramos necesario poner mayor énfasis en el análisis local de los conflictos, y en el estudio de la incidencia que han tenido las políticas nacionales a nivel local.

### *Políticas Públicas de Seguridad Nacional en la Frontera Norte de Ecuador*

Históricamente, la atención del Estado ecuatoriano en materia de seguridad hasta antes de la firma del *Acuerdo de Paz* con el Perú en 1998, estuvo concentrada en la frontera sur, principalmente por el antecedente bélico. Sin embargo, a

partir del año 2000, la seguridad para el estado ecuatoriano se centró en controlar la seguridad de la frontera norte -en la que se encuentran las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, fronterizas con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño- mediante el incremento paulatino de efectivos militares. Esto, desconociendo que las provincias que se encuentran en esta región entrañan diversos tipos de conflictos y violencias. Por ejemplo, en la frontera entre la provincia de Carchi y la ciudad de Ipiales los conflictos se vinculan en su mayoría a la extorsión y contrabando; mientras que en la provincia de Sucumbíos fronteriza con el departamento del Putumayo, la violencia se relaciona con el narcotráfico; y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco, la violencia se atribuye a conflictos étnicos, territoriales, ambientales, delincuencia organizada, entre otros.

Con el propósito de conocer algunas de las políticas públicas implementadas en la frontera norte de Ecuador, en el siguiente documento se analizarán dos de las Principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política Nacional en Materia de Refugio.

### *Plan Ecuador*

Como antecedente a la creación de *Plan Ecuador*, como política del estado ecuatoriano, encontramos a la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), entidad adscrita a la presidencia de la República, creada en el año 2001. Desde sus inicios hasta el año 2006, UDENOR atravesó varias crisis institucionales atribuidas tanto a cuestiones políticas como a los propios criterios con los cuales trabajaba en la frontera norte. Por ello, en el año 2007, se decide que sus funciones pasen a ser asumidas por el nuevo *Plan Ecuador*.

Así, en marzo de ese mismo año, se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador -a inicios del gobierno del presidente Rafael Correa- para ser la entidad que oriente la política del estado

ecuatoriano para la frontera norte. Al inicio, sus principios fueron promover la paz y la cooperación, como sistemas de convivencia entre los Estados; repudiar la agresión externa; no intervención en asuntos internos de otros países, y respetar la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos, junto con la cooperación y corresponsabilidad compartidas. En la actualidad, sus ejes de trabajo son: a) Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, b) Reactivación económica y empleo, c) Mejoramiento de la infraestructura local básica, d) Manejo sostenible de recursos naturales, e) Administración de justicia y control de ilícitos f) Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, g) Protección de la soberanía nacional e integral del Estado.

En sus inicios, esta política fue concebida como una herramienta de planificación y coordinación del trabajo interinstitucional en la zona fronteriza, por lo que se encontraba bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES). En este periodo, además, se tomó la decisión de no aceptar el financiamiento o apoyo de la cooperación estadounidense (USAID). Sin embargo, más adelante, se decidiría que esta entidad debía trabajar adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, para tomar la dirección de la inversión internacional en la frontera norte. Actualmente, respondiendo a un criterio enfocado sobre todo en la seguridad, *Plan Ecuador* pasa formar parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, bajo la categoría de Secretaría Adscrita.

Asimismo, a medida que se realizaban cambios en *Plan Ecuador*, una vez más se aceptó la inversión de USAID, dado que se evidenciaba una gran inconformidad de la población de la frontera pues no se observaba la tan esperada inversión en el territorio. De igual manera, se empezó a evidenciar un total respaldo por parte de la Organización de Naciones

Unidas (ONU), dado que *Plan Ecuador* adoptó el enfoque de seguridad humana. No obstante, más adelante, incluso el propio presidente Correa fijó como plazo el mes de junio de 2010, para realizar una evaluación del trabajo desarrollado por *Plan Ecuador* en la zona, y decidir si la Secretaría Técnica debería desaparecer o continuar. Hasta el momento, dicha evaluación no ha sido difundida, dado que el plazo de la misma fue extendido.

A inicios del segundo semestre de 2010, la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, a cargo del Ing. Julio González, empieza a involucrarse en el Proyecto Fomento de la Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) cuya inversión es de aproximadamente 3 millones de euros, procedentes de la Unión Europea y ejecutados por la cooperación alemana GIZ.

A manera de conclusión, se ha podido evidenciar que *Plan Ecuador* ha tenido una baja y desgastada presencia a nivel local, pues se construyeron expectativas iniciales que promovían el desembolso de recursos económicos para la zona de frontera, distorsionando su inicial razón de ser: una secretaría técnica coordinadora, más no ejecutora. A esto se suma que *Plan Ecuador*, como política del Estado ecuatoriano, ha respondido a sobre todo a hechos coyunturales, y se ha orientado por las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, la Secretaría Técnica se establece originalmente en Quito, para luego crearse otra en Ibarra, y apenas hace pocos meses, se crean oficinas de trabajo en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para fortalecer el trabajo de *Plan Ecuador* en las provincias de frontera.

#### *Política Nacional en materia de Refugio*

La Política Nacional en materia de Refugio formulada durante el gobierno del presidente Correa intenta establecer mecanismos para la inserción social de las personas que viven en Ecuador en calidad de refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana, quienes han sido víctimas del

conflicto interno que vive el vecino país. Esta política fue concebida como una respuesta gubernamental que, a corto plazo, ayudaría a visibilizar la magnitud de esta problemática hacia la comunidad internacional y permitiría mejorar las condiciones de la población colombiana en situación de refugio en nuestro país.

Cabe mencionar que los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004 y el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano son el marco en base al cual se diseña la actual Política Nacional en materia de Refugio.

En este sentido, la Política Nacional de Refugio de 2008 hace alusión a 6 elementos claves: implementación de un “modelo mixto” con respecto a la protección a personas con necesidad de refugio; aplicación del Registro Ampliado en el corto plazo; inclusión de esta población como parte de una política migratoria integral; implementación del programa fronteras solidarias; lanzamiento del programa de ciudades solidarias; y responsabilidad interministerial en la implementación de la política en materia de refugio.

Una de las principales acciones llevadas a cabo en el marco de esta política fue el proceso de Registro Ampliado. Durante dicho proceso se contó con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al mismo tiempo que organizaciones como el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) participaron en calidad de veedores del proceso. Sin duda, el resultado más importante del registro fue que, hasta diciembre de 2010, se ha logrado reconocer a 53.342 refugiados que habitan en territorio ecuatoriano.

Así, la acción del Registro Ampliado se convirtió en la máxima herramienta de Ecuador para mostrar a la

comunidad internacional que los efectos del conflicto interno colombiano generan costos, los cuales son difíciles de solventar únicamente por el estado ecuatoriano, además de la existencia de otro tipo de consecuencias sociales en la zona como el incremento de la xenofobia.

#### *Intervenciones locales en Seguridad Ciudadana*

Al momento de abordar el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia, en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, incluso, “históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas” (Carrión, Pontón, Armijos, 2009:178). Así, la presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca el mantener resguardado el territorio de posibles inclusiones militares enemigas.

No obstante, Los gobiernos locales van ganando terreno en la toma de decisiones dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad, es así que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez, “en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la política pública sobre seguridad ciudadana” (Velásquez 2007: 2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, en el contexto ecuatoriano, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca; lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la “infraestructura de la seguridad”.

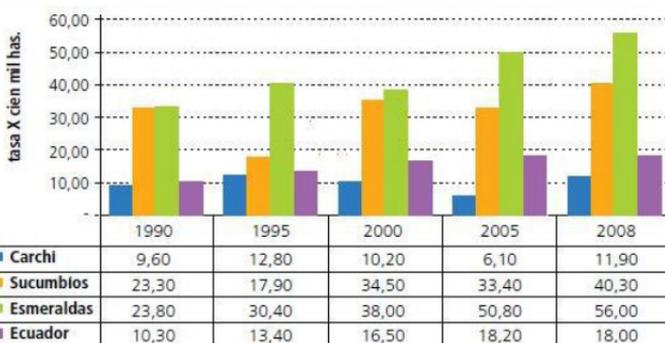
El trabajo que desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio se ha desarrollado,

no presenta mayores avances en el tema de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a esta problemática, se ha producido en relación a acciones puntuales, en las que la falta de planificación a largo plazo y articulada con otros actores de la sociedad ha sido evidente. Así, en su mayoría, el acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana, ha estado enfocado hacia la dotación de “suministros” (3) para la policía nacional.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia de Carchi es la única que presenta en los últimos años una tasa de homicidios inferior al promedio nacional (ver gráfico 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su proximidad con Colombia –piénsese en sus características geográficas e históricas- hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. Por ejemplo, en el caso del Carchi, examinar su conflictividad sólo en base a los datos mencionados no refleja la incidencia que fenómenos delictivos como el contrabando tendrían en su economía (4).

**GRAFICO 1**

**Tasa Comparada de homicidios en la frontera norte**



Fuente: INEC. Anuario de defunciones

Elaboración: Geannine Alvarado

En cuanto a la institucionalidad en las provincias fronterizas, cabe señalar que la misma es débil y escasa, a pesar de los esfuerzos recientes por parte del gobierno nacional. En general, la mayoría de instituciones gubernamentales carecen de credibilidad entre la población, lo que les resta poder de convocatoria. Por otra parte, tampoco se ha evidenciado una cultura de trabajo interinstitucional, lo cual podría servir como un mecanismo para fortalecerlas. Esto, a pesar de que, por parte del gobierno, existe una entidad, *Plan Ecuador*, que se encuentra destinada exclusivamente a la coordinación de actividades en la frontera norte.

En general, en las provincias fronterizas, la sociedad civil organizada ha ocupado los espacios que el Estado ha abandonado o donde ha mantenido una débil presencia. Por esto, se puede observar que se ha concentrado un número importante de ONG's en las poblaciones fronterizas, las cuales trabajan en diversos ámbitos, sobre todo encaminados a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana no ha sido una línea directa de intervención en proyectos que se ejecutan, sin embargo, varios proyectos buscan, como consideración generalizada, incrementar las condiciones de vida de la población y mejorar la convivencia entre los habitantes. Aunque, tampoco existe mayor coordinación entre las acciones implementadas por las distintas organizaciones locales e internacionales, lo que, en la mayoría de casos, ha conducido a un desperdicio de recursos porque muchas de las medidas implementadas terminan sobreponiéndose.

Por otro lado, existen organizaciones, sobre todo asociaciones empresariales, que han intentado replicar modelos implementados en ciudades como Quito, pero sin tomar en cuenta las particularidades de su contexto local. Por citar uno de los casos, el Plan de Seguridad implementado por la Cámara de Comercio de Tulcán contó con el apoyo y asesoría para su ejecución de la Cámara de Comercio de Quito. Dicho plan, antes

que responder a las necesidades de los pequeños comerciantes de la ciudad de Tulcán, se ajusta al proceso desarrollado con los comerciantes de la ciudad de Quito.

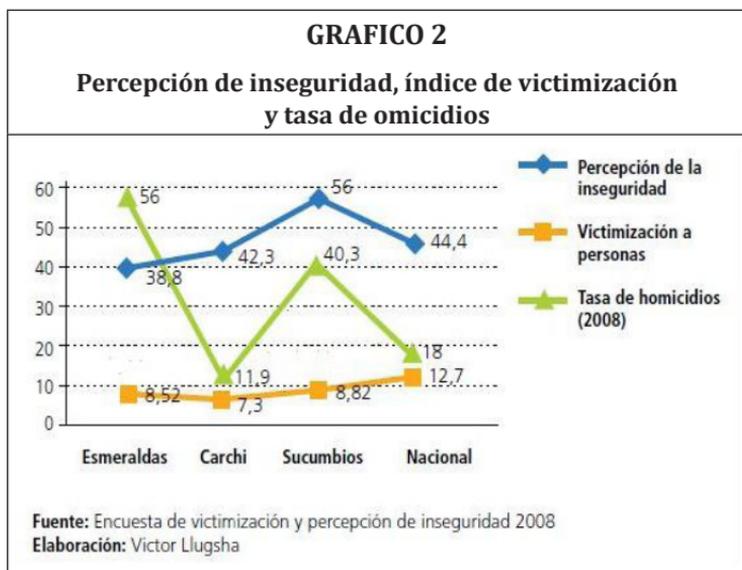
En cuanto al papel de los gobiernos locales (municipio y gobierno provincial), en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, la existencia de procesos de más larga duración impulsados por los gobiernos locales ha permitido que se pueda crear organismos que trabajen específicamente el tema de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la fragmentación política de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas ha sido uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la policía nacional.

En síntesis, se puede observar que en las ciudades fronterizas, los ámbitos políticos locales constituyen espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional, para encaminarse hacia la seguridad ciudadana. El trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales ha estado encaminado a brindar respuesta a situaciones coyunturales o convertirse en entidades encargadas de dotar de gasolina, autos, motos u otros elementos que se han considerado como importantes para el trabajo policial.

#### *Percepción local de inseguridad*

En los datos obtenidos de la Encuesta de Victimización realizada por el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2008, se puede observar que el índice de percepción de inseguridad en las provincias fronterizas es elevado. Aunque, si lo comparamos con el promedio nacional, únicamente la provincia de Sucumbíos lo supera. También es necesario señalar que tanto Carchi como Sucumbíos, al igual que el promedio del país, presentan índices de percepción de la inseguridad superiores a la tasa de homicidios y a la tasa de victimización de personas; sin embargo, nos llama la atención

que en la provincia de Esmeraldas, la tasa de homicidios sea mayor que la percepción de inseguridad, mientras que en provincias como Carchi, la percepción de inseguridad triplica las tasas de homicidio (Gráfico N.º 2). Así, si tomamos en cuenta que el índice de percepción de inseguridad mide la impresión que tiene la población frente a la posibilidad de ser víctima de un delito, generalmente, el alto índice de percepción de inseguridad de las poblaciones de las provincias de la frontera norte podría revelar, en parte, la alta vulnerabilidad con la cual se identifican sus pobladores; pero, se debería analizar con especial atención la situación de Esmeraldas, en donde, las altas tasas de homicidio podrían estar generando temor entre la población, lo cual podría conducir a una especie de paralización social, que impediría incluso que los habitantes denuncien o hablen sobre la violencia en su provincia.



Frente a la información obtenida, se realizaron, tanto en las provincias fronterizas como en todo el país, una serie de acciones encaminadas a disminuir no sólo los niveles de delincuencia, sino principalmente la percepción de inseguridad. No obstante, en su mayoría, se observó que las acciones que se aplican de manera reiterativa en la zona fronteriza responden a antiguas formulas reactivas, las cuales se encaminan a incrementar el sentimiento de seguridad de los pobladores, antes que a tomar acciones de fondo. Este tipo de acciones únicamente ha demostrado que no se cuenta con los elementos necesarios para entender la especificidad de las provincias fronterizas.

A esto se añade que las acciones implementadas no toman en cuenta el trabajo interinstitucional. Al momento de diseñar e implementar las acciones, se deja de lado la participación de gobiernos locales, empresas privadas, sociedad civil, iglesia y demás, quienes, al conocer su realidad y cotidianidad, podrían brindar un gran aporte para un mejor y más eficiente diseño de las políticas públicas de seguridad en sus territorios.

#### *Breves conclusiones*

Un breve recorrido por las políticas públicas nacionales nos permite constatar que la conflictividad que existe en la frontera norte no ha sido vinculada con las particularidades que caracterizan a cada una de las provincias que se encuentra en el límite fronterizo y, menos aún, en el caso de localidades o cantones que adquieren una especificidad importante por el tipo de violencia que predomina allí, como en el caso del cantón San Lorenzo, por ejemplo.

Estas particularidades, que coexisten en toda la zona fronteriza, no han sido tomadas en cuenta al momento de implementar políticas de seguridad y, más bien, la posición que se ha adoptado desde el gobierno nacional, ha sido abordar las problemáticas fronterizas como si se tratase de un territorio homogéneo. Además, por tratarse de un enfoque desde la soberanía nacional, el diseño e implementación

de dichas políticas conllevaría un marcado enfoque militar. Esto evidencia que, respecto a la noción de seguridad en una zona de frontera, se vuelve sumamente complejo hacer una diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad nacional. En la práctica, este enfoque de seguridad nacional, que estaría orientando las acciones de seguridad, conllevaría un excesivo enfoque en la defensa nacional bajo acciones puntuales como contención de la violencia hacia el territorio ecuatoriano, lucha contra el terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada, entre otras.

Así, el estado Ecuatoriano ha establecido como necesaria la intervención militar bajo el argumento de que el desborde del conflicto interno colombiano hacia la frontera norte del país intensifica las acciones delictivas y criminales que se han observado en las tres provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas. Claro que dicha presencia militar excesiva en la región no estaría justificada, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual los procesos belicistas entre países parecen haber terminado, mientras que “los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo” (Briscoe, 2008: 1). Dado que la conflictividad en la zona fronteriza responde no sólo a la implementación del Plan Colombia, sino también a procesos de inequidad social y económica, las acciones que deberían implementarse van más allá del simple incremento de la presencia militar.

Por otra parte, a nivel local, el papel que desempeñan los gobiernos locales, en un contexto en el cual se ven presionados por una visión de soberanía nacional, es complejo. A esto se suma la gran demanda por seguridad de la poblaciones fronterizas, lo cual ha llevado a que, en algunos casos, las autoridades tomen decisiones enmarcadas dentro del populismo punitivo; y, en otros, opten por la inacción total en materia de seguridad ciudadana.

Por último, es necesario señalar que, a pesar de que existe un programa gubernamental destinado a la coordinación de actividades en la frontera norte como es Plan Ecuador, la heterogeneidad de las provincias fronterizas no ha sido considerada de manera clara por los organismos estatales. Así, se continúa implementando medidas que, en muchos casos, han generado descontento entre los distintos actores y comunidades. Dado que Plan Ecuador fue concebido como una respuesta política frente al Plan Colombia, se esperaba que sus acciones conllevasen una mayor presencia en la zona fronteriza, coordinación interinstitucional, y mayor involucramiento en el trabajo con las autoridades y organizaciones locales.

### Referencias bibliográficas

- Briscoe, Ivan (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina". FRIDE, Madrid. Documento electrónico: [http://www.fride.org/descarga/COM\\_Bordelands\\_Americas\\_ESP\\_jul08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf)
- Velásquez, Elkin (2007). "La Governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional". En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*, pp. 60-87. Florencia, Italia: Red URBAL 14 & Regione Toscana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). "Política del Ecuador en materia de Refugio". Quito.
- Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (2008). "Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad". Quito.

*Notas:*

- 1 El presente trabajo es parte una investigación más amplia realizada por el Programa de Estudios de la Ciudad. Los resultados de dicha investigación serán publicados en el mes de julio del año 2011.
- 2 Cuando nos referimos a las problemáticas de la frontera abordadas desde un enfoque militar, no nos referimos a los problemas que enfrentan las poblaciones fronterizas, sino a los problemas, que desde el punto de vista nacional, la frontera representa para el país.
- 3 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina y adecuación de unidades de policía comunitaria.
- 4 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como su única posibilidad para obtener ingresos económicos. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la policía, el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la policía nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.

**Anexo Nº 5**  
**I Foro de Cooperación Transfronteriza**  
**Argentina – Brasil – Paraguay.**  
**Cooperación Sur-Sur para la Integración**

*Declaración de Ciudad del Este*

*Cooperación Transfronteriza para la Integración Regional*

Nosotras y nosotros, participantes en el I Foro de Cooperación Transfronteriza “Argentina – Brasil – Paraguay” organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), el Instituto Italo-Latinoamericana (IILA) y la Gobernación del Departamento de Alto Paraná, reunidos en Ciudad del Este, los días 29 y 30 de abril de 2009, reafirmamos que:

- 1.- *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. Ante el actual contexto de crisis global, las oportunidades locales y las articulaciones territoriales transfronterizas pueden fortalecer las dinámicas endógenas de generación de riqueza y de empleo.*

- 2.- *Los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de nuestras áreas fronterizas.*
- 3.- *Las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo y de integración saldando así una deuda histórica de marginación y zonas de conflicto.*
- 4.- *La salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del desarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad.*
- 5.- *El enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de partenariados territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea con nuestra experiencia sudamericana.*
- 6.- *La cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de nuestros gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.*

*Ciudad del Este, 30 de abril de 2009*

A continuación se detallan los principales aportes y consideraciones desarrollados en las siete mesas de trabajo:

*Mesa Verde: TURISMO TRANSFRONTERIZO*

El desarrollo turístico de la zona de la Triple Frontera se presenta como una temática de significativo interés y gran dinamismo. La presentación introductoria estuvo a cargo de Sofía Afara, Encargada de la Oficina Regional de Ciudad del Este de la Secretaría de Turismo de Paraguay, quien presenta el área de Triple Frontera como un territorio de gran valor turístico pero que a la vez se encuentra caracterizado por una serie de problemáticas específicas que urge resolver.

El área turística de la Triple Frontera cuenta con casi dos millones de turistas anuales que circulan por el denominado “Polo Iguazú”, que representa el eje central alrededor del cual se pretende articular la propuesta turística de la zona transfronteriza en cuestión. Propuesta turística que, no sólo se caracteriza por la belleza producto de los recursos ambientales presentes en la zona, del patrimonio histórico producto de las Ruinas Jesuíticas sino también por el relevante turismo “de compras” que existe en Ciudad del Este.

Los temas centrales a resolver para la actividad turística pasan por la identificación de soluciones para la facilitación y accesibilidad del área. Se trata, de hecho, de simplificar los recorridos turísticos entre los países a los efectos de aumentar el impacto total generado por los flujos turísticos. Uno de los problemas centrales de la actividad turística de la zona lo representa la mala calidad de las infraestructuras de circulación y transporte así como los diferentes requerimientos de documentación entre los distintos países que demoran al turista haciéndole perder tiempo que podría dedicar a la recreación o consumo. Entre las propuestas de accesibilidad a la zona fronteriza se encuentra proyectado un segundo puente internacional a construir entre Paraguay y Brasil que complemente el actual Puente de la Amistad que une a las localidades de Ciudad del Este y Foz de Iguazú.

Otra cuestión importante lo constituye la información turística pues la falta una promoción articulada de la zona, que pueda a partir de las bellezas naturales posicionar a la región en su conjunto incluyendo no sólo las zonas más conocidas de Argentina y Brasil sino también las particularidades de Ciudad del Este y del Departamento de Alto Paraná, reviste una cuestión a resolver tanto para los encargados de las políticas públicas turísticas como así también para los operadores turísticos privados.

En cuanto a Ciudad del Este, la ciudad representa para el turista que proviene del Brasil la puerta de ingreso hacia el Paraguay

por lo que resulta fundamental trabajar mancomunadamente en la construcción de una nueva imagen para Ciudad del Este. Para ello, se han desarrollado diferentes proyectos que van desde favorecer el cuidado y la limpieza de la ciudad hasta el desarrollo de nuevos componentes para la seguridad y protección del turista; así nace la policía de turismo producto de la interacción entre el sector público y el sector privado.

Se trata de una policía destinada solamente al sector turístico que opera sólo en el área de frontera desde hace aproximadamente cuatro meses.

También resulta relevante el empeño destinado a mejorar las infraestructuras del Paraguay con el apoyo del sector privado constituido por los comerciantes y empresarios locales. El mejoramiento de las infraestructuras relacionadas con la ruta integrada por Iguazú-Misiones de la cual Ciudad del Este representa uno de sus puntos de acceso.

La región fronteriza constituida por el Departamento de Alto Paraná, el Departamento de Paraná y la provincia de Misiones requiere de esfuerzos conjuntos en materia de cooperación transfronteriza con el objetivo de poder desarrollar el enorme potencial turístico común. La cuestión central pasa por ofrecer calidad y seguridad a los turistas pudiendo concretar la sinergia de las tres áreas de frontera en objetivos y productos comunes a disposición de los turistas que visitan la Triple Frontera.

Los principales elementos que emergen del debate de la mesa de turismo transfronterizo pueden sintetizarse tal como se enuncia a continuación.

La importancia que cobra el partenariado público-privado. El sector privado es reconocido como un elemento particularmente activo en el sostenimiento y la difusión de acciones cooperativas. Además, en el territorio se observa una buena calidad de asociativismo materializada en las distintas cámaras y asociaciones que caracterizan al sector,

identificando varias asociaciones de carácter transfronterizo. Otro elemento de fuerza reconocido en el territorio, lo constituye el tejido cultural e histórico compartido, en este sentido, los restos de las Misiones Jesuíticas se convierten en un elemento articulador que va más allá del turismo ambiental.

En la Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil- Paraguay realizada para este Foro se ha hecho mención expresa de varios de los mismos. Por último, se observa un alto nivel de predisposición y capacidad para el cambio de las poblaciones presentes en el territorio. Los principales desafíos que deben ser enfrentados son: la identificación explícita de la vinculación entre desarrollo turístico y desarrollo económico local; la realización de proyectos e intervenciones concretas que se condigan con el perfil de territorio deseado; la mejora de las infraestructuras físicas transfronterizas con particular énfasis en los ejes de circulación propuestos a través de los puentes internacionales; la superación de los problemas aduaneros favoreciendo una mejora concreta en la circulación de los territorios fronterizos para las poblaciones locales y el colectivo turístico y la creación de nuevos servicios turísticos transfronterizos.

La realización de propuestas de base transfronterizas para el área en cuestión redundará en beneficios de accesibilidad y agilidad permitiendo al turista aprovechar su tiempo de estancia en la zona de la Triple Frontera.

En cuanto a las estrategias de marketing territorial es necesario desarrollar una promoción conjunta del territorio con el objetivo de modificar la imagen del territorio muchas veces ligada a la criminalidad y a la inseguridad, promover los elementos históricos y culturales valorizando el patrimonio local y los elementos culturales típicos toda vez que se preserva el denominado patrimonio inmaterial y de identidad colectiva; trabajar con la gente incluyendo a

los ciudadanos en los proyectos de desarrollo, tratando de crear canales de confluencia y diálogo y evitando el quiebre entre trabajadores (generalmente informales) y propuestas de desarrollo de organismos públicos o de cooperación internacional; considerar la región como un único mercado turístico valorando los elementos de complementariedad en una propuesta conjunta de promoción turística que pueda sobreponerse a las diferencias nacionales en cuanto a requerimientos y documentación exigida para los turistas.

En cuanto a Ciudad del Este, la mejora de la infraestructura a partir de la creación de un ambiente urbano más acogedor y seguro fortaleciendo la infraestructura urbana de servicios y permitiendo así un reequilibramiento de la oferta turística con los destinos turísticos de las ciudades vecina de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. La necesidad de una intervención integral en el casco urbano de Ciudad del Este, la proyección de áreas peatonales, el parqueizado del área comercial, así como un rediseño del transporte urbano pueden constituirse en nuevas estrategias fortalecedoras del turismo local.

Asimismo, para dar respuesta a los requerimientos anteriormente mencionados, se han considerado algunas propuestas de intervención territorial tales como: inclusión de los hoteles y restaurantes de la zona dentro de los sistemas internacionales de clasificación y reconocimiento de servicios que estimulan el mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos y paralelamente ofrecen garantías al turista que visita la zona.

En lo que respecta al tema de la circulación de personas entre los países se ha propuesto la creación de un documento temporario que permita la libre circulación de las personas en el área de frontera. Documento que debería generar las diferentes categorías de circulación de las que disfrutarían tanto los habitantes de la zona como los turistas que la visitan.

Un elemento específico emergente, lo constituye la valorización turística de las Misiones Jesuíticas todas ellas ubicadas en contextos de poblaciones económicamente pobres y que a

partir de la articulación de efectivos canales de desarrollo de servicios y bienes turísticos podrían ofrecer a las poblaciones locales beneficios económicos de importante relevancia.

Es menester discutir y debatir sobre el compromiso y rol que deberían tener las universidades locales no sólo en el análisis teórico de la problemática turismo sino por sobre todo en el desarrollo de investigaciones aplicadas que pueden generar nuevas soluciones a la subutilización de los bienes turísticos. En este sentido, no sólo basta el diseño de carreras que busquen formar operadores turísticos sino también el desarrollo de currículas que contengan propuestas programáticas con articulaciones territoriales específicas a los efectos de diseñar nuevos servicios complementarios en materia turística que involucren las poblaciones locales dispersas en la geografía fronteriza.

El desarrollo de una marca de atracción a determinar que sea común a la zona como “las Misiones de la Triple Frontera” representa un elemento de singular esfuerzo que, sostenido en el tiempo, permitirá no sólo mantener sino posicionar a la región fronteriza de la Triple Frontera en el mercado internacional del turismo, pudiendo incrementar los ingresos económicos para el área en cuestión.

Es necesario trabajar por fortalecer la identificación de la marca en el mercado internacional como destino de bellezas naturales y legado histórico común, que complementado con una oferta gastronómica de alto nivel pueda potenciar el turismo internacional.

Tras haber resuelto la totalidad de los conflictos limítrofes y las hipótesis de conflicto entre los tres países, es necesario diseñar políticas de regionalización fronteriza para que la Triple Frontera responda a las pautas del mercado turístico internacional.

En este sentido, el desarrollo de sitios webs que permitan capitalizar la geografía del lugar y la presencia de

Nueve Patrimonios Mundiales de la Humanidad, con el reconocimiento y sustento de la UNESCO, se presenta como una estrategia de fácil y rápida realización toda vez que permite incrementar la comunicación de las propuestas transfronterizas ampliando los radios de acción y participación conjuntos.

El grupo de trabajo propone la creación de un Comité transfronterizo que, articulado eventualmente sobre los diversos temas centrales considerados para el área del turismo, pueda elaborar integradamente tanto diagnósticos locales como propuestas programáticas a ejecutar sobre el territorio. La experiencia italiana y particularmente la experiencia de las regiones italianas pueden coadyuvar en la transferencia de buenas prácticas y desarrollo de nuevas estrategias de marketing turístico territorial.

*Mesa:*

*CADENAS PRODUCTIVAS TRANSFRONTERIZAS, PYMES  
E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA*

En la mesa participaron representantes de diversas organizaciones públicas de los distintos países junto con representantes de organismos financieros internacionales y del sector privado.

La introducción estuvo a cargo de Julio César Agostini, Director de SEBRAE Paraná, Brasil, quien explicó el proyecto “*Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas en las Fronteras de Brasil y el MERCOSUR*”, el cual ha sido incluido en la Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay realizada para este Foro. Dicho proyecto, el que también participa el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), ya se encuentra en ejecución con el apoyo del BID, a través del FOMIN, y de la CAF.

El objetivo del proyecto es generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre

organizaciones de apoyo y pymes de Brasil y del MERCOSUR. Actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del MERCOSUR.

Reconoce, a su vez, las siguientes líneas de acción: desarrollo de redes de relaciones interinstitucionales transfronterizas; generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías para la actuación transfronteriza; disponer y transferir los productos y las metodologías SEBRAE; capacitación de técnicos, emprendedores, empresarios, multiplicadores y gestores públicos y privados para la actuación en ambientes de frontera y transfronterizos; apoyo y/o desarrollo de proyectos de cooperación empresariales transfronterizos centrados en las pymes .

Luego de esta presentación se abrió un espacio de discusión y debate en donde los distintos participantes plantearon sus respectivos enfoques y realidades. Los representantes italianos hicieron mención de su experiencia en lo que respecta al desarrollo local, a los distritos industriales y a las políticas públicas de impulso a las pymes, a la vez que resaltaban la importancia que los italianos transmitan a los países latinoamericanos sus conocimientos y *technicalities* en la creación de incubadoras o ambientes interinstitucionales que incrementan la calidad y fuerza de las pymes.

Se destacó también la importancia de la transferencia de tecnología a las pymes, y la necesidad de diseñar una política estructural en la materia que considere las interconexiones con los tejidos territoriales. Los representante italianos manifestaron su interés en desarrollar acciones conjuntas contribuyendo a crear sinergias y expandir la dimensión geográfica de los diversos proyectos en ejecución o de las ideas proyectuales regionales.

En lo que respecta estrictamente al fortalecimiento de pymes, los representantes de los gobiernos locales, señalaron como cuestiones prioritarias comunes las carencias en materia de gerenciamiento de pymes, la necesidad de apoyo para la mejora de los procesos productivos (transferencia tecnológica) y de programas específicos de financiamiento para el sector que incluya la asistencia financiera al pequeño productor.

Los representantes de los organismos internacionales comentaron las limitaciones que muchas veces existen desde los organismos financieros para sostener proyectos de desarrollo y sugirieron la importancia de generar complementariedades territoriales al momento de desarrollar las ideas proyectuales.

Un valioso aporte al debate realizaron los representantes de las localidades de frontera, al exponer las dificultades compartidas. En lo que respecta a la temática de la cooperación internacional se coincidió en identificar como una de las más importantes debilidades a la falta de cuadros técnicos capacitados en el diseño, monitoreo y ejecución de proyectos.

En materia de intercambio y capacitación, es un requisito prioritario establecer consensos en políticas públicas claves para toda la región transfronteriza, promover la investigación y desarrollo en materia ambiental para la protección y aprovechamiento de los ríos, analizar con las universidades de la región transfronteriza la posibilidad de apoyo para la formación en gestión de proyectos y en el fortalecimiento de la capacidad de negociación; así como el desarrollo de casos de estudio sobre experiencias de cooperación transfronteriza exitosas que permitan identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas. En cuanto a la capacitación, se entiende que todas las metodologías desarrolladas por el CeSPI son de suma importancia para establecer parámetros comunes y continuar trabajando en conjunto.

Se valora el esfuerzo realizado por el CeSPI para la compilación de proyectos, animando al Centro a que continúe en esta línea

y haciendo un llamado a todas las instituciones involucradas en proyectos en la región transfronteriza para que amplíen la información incluyendo datos básicos como el monto de los proyectos, porcentaje desembolsado y actividades que se desarrollarán en el marco de cada proyecto.

En cuanto a la colaboración institucional, se pretende diseñar un mecanismo para promover el conocimiento y las sinergias entre los distintos proyectos y programas de la región transfronteriza, promover la participación activa de los gobiernos en el nivel local y en general de los actores locales, así como el fortalecimiento de la coordinación con instancias nacionales.

Si bien se reconoce la existencia de múltiples diagnósticos, se recomienda evaluar la conveniencia de revisar estos diagnósticos con miras a definir una planificación estratégica para la región transfronteriza que incluya una identificación de las fortalezas de la región (áreas de excelencia) y un mapeo de las potencialidades.

Los participantes paraguayos mencionaron los obstáculos estructurales que suponen las limitaciones institucionales y legales, propias de un estado centralizado. Por otra parte, se señaló que en reiteradas ocasiones, las autoridades locales de frontera quedan fuera de las decisiones tomadas en las capitales nacionales, aún cuando se trata de decisiones que afectan directamente a sus realidades. En este sentido se resaltó la necesidad de promover una participación real de las autoridades locales así como también de otros actores como universidades, cooperativas de crédito, etcétera; lo cual contribuye sin lugar a dudas a la sostenibilidad a los proyectos que eventualmente se ejecuten.

Finalmente, los representantes de la Provincia argentina de Misiones y de la Gobernación del Departamento de Itapúa expusieron un caso ilustrativo de cooperación técnica transfronteriza en piscicultura. Se puso especial énfasis en

los aprendizajes producto de la experiencia y de las ventajas y beneficios de trabajar de forma conjunta; particularmente este trabajo permitió conformar una red de confianza entre los actores locales involucrados que favoreció la firma de un convenio mucho más amplio en relación con otras áreas como la salud, la seguridad, la educación, la producción y la infraestructura. Un caso que podría evolucionar en la misma dirección fue el planteado por el representante de la localidad formoseña de Clorinda, quien manifestó el interés de esta localidad junto a las localidades paraguayas vecinas de desarrollar un polo piscícola, a partir de la capacidad y experiencia de la ciudad en piscicultura.

A modo de conclusión debe señalarse el énfasis que se puso a lo largo de todo el debate en la necesidad de desarrollar y ejecutar proyectos que supongan la transferencia de tecnologías a pymes de la región y la necesidad de fortalecer encadenamientos productivos transfronterizos a fin de poder ampliar el acceso a los mercados regionales y mundiales. En este sentido, se hizo referencia a la asimetría que se evidencia entre pymes de los tres países dado que no es lo mismo una pequeña empresa paraguaya que una brasilera o argentina. Sin embargo, tampoco son lo mismo las pymes de las capitales nacionales o los centros productivos a las pymes de las áreas de frontera. Fue así que los participantes vislumbraron una oportunidad prometedora de cooperación al entender que en las zonas fronterizas existen concepciones similares acerca de lo que se entiende por pymes, y en este sentido existen mayores similitudes entre una localidad de frontera con la localidad vecina que con respecto a las zonas más desarrolladas de sus respectivos países.

#### *Mesa: COMERCIO TRANSFRONTERIZO*

La mesa de comercio transfronterizo contó con un nutrido grupo de participantes del sector público y privado, destacándose la presencia de altos funcionarios de los ministerios con competencia en la materia, de las comisiones

nacionales de comercio exterior, de los representantes de Argentina, Brasil y Paraguay del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), así como de representantes de las cámaras de comercio locales y de empresas privadas.

Los participantes convinieron en concebir el comercio como un conductor de las relaciones internacionales contemporáneas que permite no sólo el intercambio económico, sino estimula también las relaciones culturales de los pueblos y el conocimiento recíproco de los países.

Si bien el comercio constituye un elemento de vital importancia del proceso de integración regional, no es sólo de esta dimensión que depende tal proceso. Prueba de ello es el propio MERCOSUR, cuya base estuvo muy centrada en los factores económico-comerciales, pero que sucesivamente se tuvo la necesidad de complementar ese enfoque con otro tipo de dimensiones, perspectivas y mecanismos institucionales no concentrados en el comercio.

En todo caso, las regiones fronterizas de Argentina, Brasil y Paraguay cuentan con amplios márgenes para incrementar el intercambio comercial dentro y fuera de sus entornos. Para aprovechar estas oportunidades es necesario reconstruir un subsistema regional más equitativo y equilibrado, a partir del cual renovar su inserción internacional. Consensuados los elementos claves de la relación del comercio con los procesos de integración, la pregunta principal de trabajo de la mesa se centró en cómo superar los escollos y problemas que sufre el comercio transfronterizo al interior de los procesos de integración. Se ha considerado necesario programar una serie de políticas regionales tendientes a la superación de los desequilibrios comerciales que caracterizan las áreas fronterizas, ya que se trata de territorios contiguos que pueden constituirse en excepcionales áreas piloto para el desarrollo de relaciones comerciales de complementariedad. Se ha recordado que si este enfoque del comercio fronterizo

hubiese comenzado a trabajar hace 18 años, con el surgimiento del MERCOSUR, seguramente se contaría con menores desequilibrios comerciales de los actuales.

El tema de las asimetrías comerciales debe constituirse en tema prioritario del Mercosur, favoreciendo políticas de integración productiva de mediano y largo plazo con la participación de los varios niveles institucionales. Un programa para impulsar el comercio transfronterizo en la zona, debe afrontar seriamente uno de los problemas principales del sector: las prácticas ilegales. Hay que pensar nuevas estrategias que permitan formalizar y legalizar todas las prácticas comerciales transfronterizas.

En esta dirección, han sido muy importantes los esfuerzos realizados al respecto desde Ciudad del Este. Pero no basta, es fundamental generar sinergias comunes con las fronteras de Argentina y Brasil para alcanzar la legalización de los intercambios de frontera. Si bien el comercio internacional es regulado por los gobiernos nacionales, el caso del comercio de frontera presenta características específicas (como el comercio vecinal) que requiere generar mecanismos e instrumentos comerciales con la participación activa de los gobiernos subnacionales y locales.

Así mismo, sería interesante considerar la concertación de los gobiernos subnacionales para definir políticas de integración productivas pro-comercio. En términos generales, el comercio transfronterizo se efectúa entre los pequeños comerciantes de los territorios contiguos, es un comercio del cual los gobiernos nacionales normalmente “no se preocupan”. En este caso, los gobiernos subnacionales y locales podrían interactuar en los espacios institucionales previstos por el MERCOSUR, ya que resultan particularmente aptos para afrontar estas problemáticas y dar respuestas no sólo nacionales, sino regionales y transfronterizas.

Al respecto los representantes de los tres países en el FCCR que participaron en el Foro señalaron que este marco constituye el espacio institucional de lo subnacional y de los territorios del MERCOSUR.

En efecto, el FCCR forma parte del Grupo Mercado Común (GMC) y, por tanto, debe hacer suyo los problemas de integración, comercio, fronteras y comercio transfronterizo. El FCCR, sin embargo, debe redefinir sus competencias e incluir en sus políticas la posibilidad de desempeñar un rol como institución articuladora de los espacios territoriales fronterizos.

El desafío del FCCR es tomar en cuenta el comercio exterior de las entidades subnacionales, pero también es necesario que se considere la posibilidad que el FCCR favorezca una serie de articulaciones productivas en tres cuestiones clave: la especialización productiva, las cadenas productivas y la complementariedad productiva. Los gobiernos locales deben gestionar y trabajar estos temas conjuntamente con los ámbitos nacionales y supranacionales.

Asimismo, el FCCR, trabajando con los parlamentarios nacionales y provinciales, debe tratar de contribuir al debate para modificar o cambiar la legislación de comercio para zonas de fronteras en los países del MERCOSUR, tendiendo a la conformación de un cuerpo legislativo común en materia de comercio transfronterizo entre los países miembros del bloque. Estas reformas legislativas deben estar ligadas a la concesión de mayor autonomía de los gobiernos locales. Los pares argentinos y brasileños se comprometieron a acompañar a sus colegas paraguayos en su proceso de descentralización, para este fin se ha propuesto la realización de una serie de seminarios interdisciplinarios para favorecer la transferencia de buenas prácticas en materia de descentralización.

Dentro de los ítems que consideraron lo presentes para articular líneas de trabajo y seguimiento, se destacan los siguientes puntos:

- Incorporación del MERCOSUR productivo en la agenda de los gobiernos locales. Articulación de la agenda del MERCOSUR con la/s agenda/s local/es y de frontera.
- Adecuación de la legislación comercial fronteriza de los países del bloque para favorecer mayores y más fluidos intercambios entre las zonas fronterizas. Realizar y sistematizar reuniones de legisladores de frontera.
- Facilitación de los mecanismos que contribuyen a la descentralización y a la cooperación transfronteriza.
- Realización de cumbres de intendentes y gobernadores de fronteras.
- Por último, los presentes se comprometieron a reunirse en el próximo encuentro de ENCOMEX MERCOSUL a realizarse del 15 al 17 de septiembre de 2009 en Foz do Iguacu, Paraná, Brasil.

#### *Mesa: TRATA DE PERSONAS*

La mesa mostró una amplia participación de todos los presentes. La vigencia de la temática constituye un elemento de cabal importancia e interés para todos los presentes.

La intervención inicial estuvo a cargo de Juan Buffa, Director General de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.

El término “trata de personas” constituye una nueva denominación para un viejo problema; problema que ha tomado relevancia a partir de la tipificación del delito de la trata en los convenios internacionales y en las legislaciones nacionales.

La trata de personas es considerada el tercer crimen internacional organizado y Paraguay sigue enfrentando grandes desafíos para combatirla.

Resultó necesario establecer qué se entiende por trata. La trata de personas se encuentra definida por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, suscripto en Palermo, Italia, en diciembre del año 2000, como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

La propia Constitución Paraguaya de 1992 reconocía esta realidad al reconocer al consignar en su Artículo 10 que: “Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales en favor del Estado”. Asimismo, se hace expresa mención de la trata en el Código Penal Paraguayo de 1997 (modificado parcialmente en el 2008) y en el Decreto Nro. 5093/2005 sobre “Prevención y combate a la Trata de Personas” que crea la Mesa Interinstitucional de Diálogo. Paraguay es tanto un país de origen como de tránsito de la trata de personas, en el que se suma la problemática de la trata interna. El tema de la visibilidad es otro gran desafío. Los fines de trata se van identificando, pero hay sobre todo una invisibilidad a lo que se refiere de trata interna en donde hay factores culturales muy fuertes.

Gracias al trabajo del Grupo de la Luna Nueva se han realizado una serie de estudios de

diagnóstico, principalmente durante el período 2000-2004, que han permitido profundizar los conocimientos sobre la problemática. El trabajo ha sido arduo pues uno de las principales dificultades encontradas ha sido la falta de registro de los casos.

No obstante ello, los informes han permitido establecer que en cuanto a los países de destino de las jóvenes paraguayas, es dable destacar que un 52% encuentra destino en Argentina, 25% van para España, 12% son para la trata interna y el 2% para otros países.

Los índices mencionados ponen en relevancia el significado que reviste la Argentina para la problemática paraguaya reflejando la necesidad de definir políticas comunes tanto en el nivel nacional como en el nivel de las zonas de fronteras, zonas por donde, por lo general, son traficadas las personas. Particularmente, se adolece de una falta de control efectivo en las zonas fronterizas lo que constituye un gran problema frente a la falsificación de la información y documentación pública.

Es importante considerar qué se ha hecho en la lucha contra la trata desde Paraguay.

Entre las medidas mencionadas se destacan la creación de Mesa de Lucha contra la Trata como un ámbito interinstitucional donde se discuten las políticas en la materia; el diseño de políticas estructurales aún restando el capítulo de la prevención y la lucha contra las organizaciones delictivas que, gracias a la disponibilidad de nuevos medios de comunicación, cada vez se hace más difícil su persecución.

La Mesa de Diálogo Interinstitucional fue creada según el decreto anteriormente mencionado. Con la misma se busca crear una sinergia entre organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y sector privado para que desarrollaran

acciones conjuntas en la atención a las víctimas, en las campañas nacionales de sensibilización, y en la definición de un protocolo de asistencia y de manejo de la información. Asimismo, se realizaron talleres de capacitación con policías, jueces y diplomáticos.

Con el cambio de gobierno en Paraguay aumentó el número de casos denunciados dada la confianza en las nuevas autoridades. Particularmente en el Consulado de Buenos Aires se han presentado múltiples denuncias.

Entre las deudas pendientes resta definir un sitio web específico sobre la trata de personas que se llevará a cabo con la financiación del BID y una verdadera articulación entre los países de tránsito y de destino.

El debate fue enriquecido desde diferentes perspectivas individuales e institucionales. Se reconoció que Paraguay ha sido el país que dinamizó la preocupación de los países del MERCOSUR en la materia trata de personas colocando el tema en la agenda política del MERCOSUR.

No obstante ello, Paraguay no cuenta con una Ley de Trata de Personas que pueda acercarse a la problemática de forma integral, si bien se espera que el Parlamento paraguayo sancione una ley al respecto dentro del presente año legislativo. Es dable destacar, por su parte, que la ley argentina es de reciente sanción dado que la misma se ha producido en el 2008.

La cuestión ha considerar es que se ha perdido una oportunidad valiosa para trabajar en conjunto, porque por la propia realidad y dinámica de la problemática requiere de una armonización legislativa urgente en el MERCOSUR. En cuanto a los controles, en el caso del Puente de la Amistad, ni Paraguay ni Brasil están haciendo un control del paso de los niños, niñas y adolescentes, mientras que en la Argentina se están desarrollando controles más estrictos.

Asimismo, se expresó la necesidad de realizar capacitación a las personas de los controles fronterizos y de implementar una efectiva cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales guiadas por la efectiva protección a las víctimas. En este contexto, se mencionó la posibilidad de crear una comisión bilateral o multilateral sobre controles fronterizos para obtener un mayor acceso a la información de circulación de personas.

La cuestión de la trata de personas debe incluirse dentro de las políticas públicas de salud de los países involucrados, favoreciendo un alto nivel de descentralización de las mismas que permita crear áreas de convergencia común como en zonas tales como la de la Triple Frontera.

En la zona de la Triple Frontera se hace necesaria una alta coordinación y complementar el rol realizado por las fiscalías de Estado ayudando en la identificación de los empresarios de la trata.

Los presentes pusieron en relevancia la tarea realizada por la OIT/IPEC sobre Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas/os y Adolescentes en la Triple Frontera Argentina/Brasil/Paraguay. Este programa tuvo gran apoyo de los medios de comunicación, favoreció la realización de seminarios trinacionales y transfronterizos, la capacitación de los policías de las áreas de frontera y la sensibilización de los operadores turísticos ante la problemática.

Se debe mencionar la importancia que se está dando hoy en día a la relación turismo y explotación sexual, por ello se hace necesario desarrollar un programa integrado de prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo, en el que los prestadores de servicios turísticos tengan un rol de articuladores claves en materia de prevención.

Las problemáticas institucionales fueron las que más se abordaron en la mesa, con particular referencia al caso

paraguayos dada la nacionalidad de los presentes. En el nivel nacional, se destaca la acción conjunta de las instituciones tales como las unidades de trata, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría del Niño. El trabajo en red requiere de un apoyo político sostenido y esto es permitido trabajar tanto en la mesa interinstitucional como bilateralmente.

En cuanto al trabajo en red hay que mencionar que existen dos tipos de redes: las redes de emergencia que actúan ante cada caso (por lo general el tipo de investigación que se desarrolla) y las redes de coordinación entre programas gubernamentales. En este último caso la perspectiva de género debe ser una perspectiva estructurante pues el género es una variable transversal en todos los casos de trata.

Con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos de América se ha rentado un albergue hasta septiembre de 2008 destinado a aquellas mujeres que, han sido objeto de la trata interna o bien que han sido repatriadas una vez recuperadas.

Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se está llevando a cabo el “Programa de Apoyo a la Lucha contra la Trata de Personas especialmente mujeres, niñas y niños” con una Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/SF-9027-PR., del que la Secretaría de la Mujer es el organismo ejecutor. Tras la recuperación se da la total desprotección pues no existen mecanismos institucionales de contención preestablecidos toda vez que se actúa sobre las especificidades de cada caso y de forma reactiva. Por ello, la Secretaría de Mujer ha solicitado la reinserción con indemnización a las víctimas y la posibilidad de penalizar al usuario o cliente que contrate servicios de estas esclavas sexuales. Al momento de diseñar programas de políticas públicas en la materia se deberán considerar, al menos, tres instancias de actuación institucional: la atención-contención, la sanción-penalización de los culpables y, por sobre todo, estructurar las políticas de prevención tomando en cuenta las verdaderas causas dadas por la vulnerabilidad social.

La problemática adolece totalmente de políticas de prevención y no se pueden diseñar políticas de prevención sin considerar el círculo de la pobreza, la falta de oportunidades laborales o la falta de acompañamiento de la maternidad infantil. La pobreza y la falta de oportunidades, sobre todo el acceso al empleo digno, constituyen factores fundamentales de vulnerabilidad para la trata de personas en Paraguay. A esto se suman los factores culturales, como el machismo y la aceptación cultural de ciertos tipos de explotación. La trata de personas no es sólo prostitución sino también promesas de empleo falsas. Hay una relación directa entre migraciones ilícitas y tráfico de personas.

En cuanto a las tareas desarrolladas se reconocieron los esfuerzos realizados en otras zonas limítrofes y, particularmente la experiencia de Itapúa, pues constituye el primer lugar donde ha sido descentralizada la mesa interinstitucional nacional creando sinergia con las organizaciones de la sociedad civil local. Pronto sucederá lo mismo con Ciudad del Este y, por lo general, con las organizaciones de la sociedad civil que se articula, se trabaja la problemática de la trata de personas como una violación a los derechos humanos.

En cuanto a las acciones desarrolladas por el Gobierno de Misiones, Argentina, se pusieron en relevancia los avances en favorecer una comunicación fluida entre Itapúa y Posadas; la actuación conjunta de policías con asistentes sociales del Ministerio de Derechos Humanos y ONG's interesadas, particularmente con apoyo de la ONG Alto a la Trata; el fortalecimiento de los vínculos de paternidad y maternidad en los lazos familiares; los programas del Ministerio de Salud de la provincia se han articulado conjuntamente con los del Ministerio de Trabajo y el de Educación, a modo de ejemplo se ha incluido la temática trata de personas en las currículas escolares de los niveles primario y secundario; se ha estimulado el desarrollo de un sistema de protección de víctimas en refugios no conocidos.

Todas estas acciones ponen de manifiesto la necesidad de incrementar los presupuestos y mecanismos de cooperación transfronterizas para la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas/os.

Se puso de relevancia la necesidad de estimular la creación de nuevos canales de cooperación transfronterizo en la materia y desarrollar direcciones de registros conjuntos, tanto interprovinciales cuanto internacionales, constituyen dos perspectivas sobre las que se pueden articular ejes de trabajo.

La lucha contra la trata debe definirse como política de Estado y debe ser incluida en la agenda pública de los gobiernos. Debe existir un esfuerzo sistémico por combatirla, atacando la pobreza y generando nuevas oportunidades laborales e incluyendo una clara perspectiva de género.

Desde la perspectiva italiana la cuestión de la trata de personas ha sido siempre asociada a las migraciones ilegales y a las redes de prostitución. En cuanto a la población objeto de las políticas de prevención se han realizado acciones de trabajo sanitario y de sensibilización sobre las prostitutas y también proyectos focalizados sobre las víctimas. Más allá de la situación de legalidad o ilegalidad en el territorio italiano, el sistema prioriza la posibilidad de denunciar y proteger a la víctima. Se han creado redes internacionales de cooperación en la materia y un Observatorio del Mundo Juvenil para proteger a los menores. También se ha creado una escuela de dirigentes policiales con formación en la lucha contra la trata de personas y mujeres en el marco de un Programa financiado por United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) con sede en Torino, Italia.

*Mesa:*

*LOS ASUNTOS FRONTERIZOS EN EL DEBATE*

*PARLAMENTARIO*

La mesa mostró una amplia participación de parlamentarios paraguayos y argentinos tanto nacionales como provinciales. La presentación introductoria estuvo a cargo del Diputado Nacional argentino Eduardo Leonel Galantini, Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, quien presentó una aproximación global a los asuntos fronterizos en el debate parlamentario.

La exposición comenzó con dos inquietudes, qué se entiende por asuntos fronterizos y qué se entiende por debate parlamentario. Se expresó que “asuntos fronterizos” es toda cuestión relacionada directa o indirectamente con los territorios de frontera de dos o más países involucrados; y, “debate parlamentario”, es toda aquella discusión argumentativa desarrollada en el ámbito de las cámaras legislativas nacionales y provinciales. Debatir sobre la frontera, implica debatir sobre un concepto difuso. No existe una única visión, aproximación o interpretación sobre la frontera y la realidad fronteriza. La frontera fue y es vista simultáneamente desde una visión físico territorial o desde una visión cultural simbólica. Lo que se pretende, con esta mesa, es que la realidad fronteriza, como territorio olvidado, pase de objeto a sujeto en el sentido más cabal de la palabra, es decir, que pueda reorganizarse como un territorio activo, en el diseño y la ejecución de políticas públicas específicas.

La cuestión que compete a los parlamentarios es entender en que marco de acción las fronteras sujeto van a empezar a actuar. Es debatir sobre si el marco existente basta, o si es necesario construir nuevos marcos de actuación, o bien, si lo pueden hacer sin contención alguna.

Una primera consideración hace referencia al marco de los respectivos derechos constitucionales, pero la cuestión

principal es ubicar la problemática de la frontera no sólo en los contextos nacionales sino, y por sobre todo, en el contexto regional pues es necesario construir con consenso para después compartir una visión común de lo que se entiende por frontera.

La primera tarea es construir un “concepto de frontera compartido” ligado a la idea de desarrollo sudamericano y al modelo de inserción internacional que pretende ese modelo. Construir, entonces, un concepto de frontera en relación con la dimensión del para qué. Esta construcción trae aparejada una segunda cuestión, la de resolver los problemas estructurales que han impedido el desarrollo fronterizo, a través de cambios profundos en la orientación de las políticas públicas y de los fondos para la realización de esas políticas. Esta cuestión resulta de suma importancia ante las grandes asimetrías territoriales observables en los territorios de frontera.

Hay fronteras ricas y fronteras pobres, pero también hay fronteras pobres por propios impedimentos (una suerte de falta de factores culturales para el desarrollo si se quiere) pero también hay fronteras pobres por la falta de consideración, manipulación o contradicción de las políticas nacionales dirigidas a las zonas de fronteras, que desde la lejanía, el miedo o la falta de conocimiento se diseñan desde un centro que no conoce su propia periferia. Políticas aduaneras, portuarias y de transporte, migratorias, sanitarias y fitosanitarias y comerciales, entre otras, son diseñadas desde el centro sin concebir si quiera las particularidades regionales fronterizas. Los lazos de intercambio histórico prontamente son olvidados y muchas veces destruidos, voluntariamente o no, desde el centro.

La apertura comercial y la apertura de las fronteras ante la integración regional, puede ser la oportunidad para generar una mayor gobernabilidad sobre los problemas de frontera. Es necesario diseñar, organizar y coordinar instrumentos de

acción para la aplicación de las diferentes políticas públicas a través de procesos continuos de planificación, ejecución y evaluación, dirigidos a lograr un desarrollo económico, político y social con equidad para las zonas de frontera, asegurándose que los actores territoriales involucrados se comprometan y actúen en pos del bienestar regional garantizando la sustentabilidad ambiental del hábitat natural de la zona.

Tras haber definido una idea compartida de región, se hizo necesario identificar los problemas de cada zona y diseñar de manera concurrente las políticas, estrategias e intervenciones públicas tendientes a estimular su desarrollo integral. Asimismo, se requiere favorecer una amplia coordinación de las relaciones interinstitucionales a través de procesos de fortalecimiento y promover la conjunción de esfuerzos para potenciar los recursos de los diferentes niveles de gobierno, de la sociedad civil y del sector privado. Finalmente, se deben realizar esfuerzos por modernizar y simplificar los trámites y servicios que se otorgan en y a las regiones fronterizas.

Sin un serio debate de fortalecimiento institucional será difícil operativizar el cómo del concepto de frontera compartida. En este sentido, los esfuerzos realizados por los Estados europeos en el marco de la Unión Europea dan muestra de la necesaria libertad y flexibilidad para la creación y diseño de nuevas estructuras que contemplen la realidad fronteriza. Otra cuestión importante a considerar por los parlamentos es los problemas de empleabilidad en la frontera. Los hombres de frontera buscan trabajo a ambos lados de la misma sin pensar en las lógicas estatales de contratación, de servicios, o de previsión. Por ello, los problemas de empleabilidad en la frontera suelen ser muy complejos tanto por la falta como la existencia de fuentes laborales. Se debe promover la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas, pero desde un lógico diseño de complementariedades.

Ceñida a la cuestión laboral, al menos inicialmente, suelen surgir los miedos por la seguridad regional y las migraciones.

La solución construir una propuesta de seguridad regional fronteriza que sea transversal a toda la zona compartida, basada en un certero debate sobre el bienestar social, los movimientos migratorios y la protección civil. No existirá un verdadero programa de desarrollo regional para las fronteras sin contemplar las dimensiones migratorias.

Las infraestructuras de las regiones fronterizas suelen no ser suficientes, a pesar de los crecientes recursos aplicados en los últimos años. No hay desarrollo sin infraestructura. La infraestructura es la base para la construcción de nuevos “bienes públicos regionales”. Se hace necesario también fomentar la cooperación transfronteriza e interregional, el desarrollo equitativo y las articulaciones territoriales entre regiones limítrofes. Las articulaciones territoriales se han demostrado elementos efectivos al momento de favorecer gobernanza territorial multinivel.

La constitución de redes también parece ser un elemento esencial en la construcción y debate de la gobernanza multinivel. Por eso la creación y participación en los foros parlamentarios y mesas de trabajo vinculados a la problemática de la frontera, se convierte en un elemento de vital importancia y sustento de las políticas públicas a diseñar en la materia.

Se deben desarrollar sistemas de consulta permanentes con los diversos actores involucrados, así como organizar reuniones interparlamentarias, tanto en el nivel nacional como regional, así como reuniones con los Gobernadores, tanto en el nivel nacional como regional y reuniones con los Ministros con competencias específicas, pues la temática fronteriza suele recaer sobre muchas carteras diferentes por lo que se hace necesario coordinar acciones globales.

Por último, se remarcó la importancia de una estructurada y efectiva difusión, transmisión y activa vinculación con la ciudadanía. Una ciudadanía regional fortalecida es un bien

muypreciado para los territorios fronterizos, una ciudadanía confiada no garantiza el éxito de las políticas públicas diseñadas pero es un gran paso para empezar a construir. Tras la apertura del debate, se conversó sobre las diferentes áreas en las que los parlamentarios tienen una participación directa debido a la necesidad de una armonización de las legislaciones nacionales que permita definir políticas públicas regionales en materias tales como: medio ambiente y uso responsable y compartido de los recursos naturales, tránsito fronterizo comercial, adecuación tributaria de los servicios de frontera, reconocimiento de currículas educativas y de títulos universitarios, entre otros.

Asimismo, se consideró la posibilidad de formar Comisiones de Asuntos Fronterizos en los respectivos parlamentos, tal como existe en otros países latinoamericanos, que favorezca el desarrollo de una regulación fronteriza para crear territorios compartidos. La protección de los recursos ambientales constituye una buena temática para empezar a construir consensos comunes, identificándose a modo de ejemplo un proyecto de ley con estado parlamentario en el Congreso de la Nación Argentina sobre la creación de una Comisión Bilateral sobre el Acuífero Guaraní.

Los parlamentarios paraguayos presentes plantearon la necesidad que en su país se sancione una nueva ley de descentralización y, en este sentido, solicitaron a los colegas argentinos la disponibilidad para realizar acciones conjuntas en la materia que permita la transferencia de prácticas descentralizadoras. Enfatizaron la necesidad de realizar talleres y seminarios en Paraguay sobre descentralización, eje transversal y estructurante de las políticas públicas para las zonas de frontera.

En este orden de ideas, los parlamentarios paraguayos reconocen los antecedentes de las regiones italianas y del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) en el diseño de mecanismos favorecedores de la descentralización y la participación ciudadana.

En cuanto a la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR, destacándose que no ha habido aún en todos los países elección directa, los parlamentarios plantearon la necesidad de una representación específica de parlamentarios de frontera pues confían en que se puede fortalecer el Parlamento del MERCOSUR a partir de la experiencia transfronteriza. Para impulsar las acciones hasta ahora mencionadas y nuevas estrategias a desarrollar se acordó formar un Grupo de Parlamentarios de Frontera que pueda fortalecer las relaciones parlamentarias plurilaterales y de concertación a través del diálogo político y abordar de manera conjunta las temáticas de frontera de interés recíproco y facilitar la articulación de políticas públicas transfronterizas y la construcción de una agenda consensuada que contribuya al logro de las aspiraciones parlamentarias.

Los parlamentarios se comprometieron a fijar una reunión dentro del año calendario para continuar con las temáticas tratadas.

*Mesa:*

*POLÍTICAS DE SALUD Y COHESIÓN SOCIAL EN ÁREAS FRONTERIZAS*

En el marco del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina – Brasil – Paraguay, tuvo lugar la mesa de trabajo sobre políticas de salud y cohesión social en áreas fronterizas, en la cual participaron representantes locales de las áreas de frontera de los tres países así como también investigadores y académicos especialistas en temas de salud y frontera y representantes de organismos multilaterales de cooperación.

La presentación introductoria estuvo a cargo de Sandra Giménez, Vicegobernadora de la

Provincia de Misiones, Argentina. La Provincia de Misiones cuenta con más del 80% de sus límites compartidos con Paraguay y Brasil, por lo cual el abordaje de la política de salud debe realizarse desde una óptica transfronteriza y de cooperación y no desde una óptica puramente nacional.

A partir de la Ley Provincial de Salud Nro. 4388, se definió un modelo de atención, gestión, calidad y financiamiento de la salud. En cuanto a este último punto, la propia ley establece que el 20% del presupuesto provincial debe ser destinado a la salud pública. La Ley Provincial de Salud y la creación del Registro Único Salud Misiones (RUSMI), constituyen las dos herramientas más importantes en políticas de salud para la provincia.

La creación de un sistema de promotores de salud, la capacitación de personal municipal especializado y el registro de todas las actividades desarrolladas, ha permitido establecer un diagnóstico provincial de la salud. En cuanto a los efectores de salud, es importante destacar que se encuentra en ejecución una segunda etapa de capacitación destinada a la creación de promotores en las comunidades originarias de la provincia. La tarea se realiza con total respeto y protección de las culturas originarias de cada pueblo.

En la búsqueda de la eficiencia sanitaria, se ha procedido a estimular una lógica de descentralización de la gestión para la atención primaria de la salud estimulando el compromiso del gobierno provincial y de los municipios en la construcción de la salud. Por otro lado, se ha implementado el programa SANAR, que supone la realización de cirugías gratuitas de cataratas y labio leporino, grandes problemas de salud de las comunidades pobres de la provincia.

Una vez abierto el debate y el diálogo, a través de la participación activa de los distintos especialistas presentes, se hizo un diagnóstico de la situación actual que en materia de salud y de cohesión social se vive en las zonas fronterizas de los tres países. En este sentido se recalcaron con énfasis problemáticas comunes tales como la gran asimetría existente en materia de infraestructura e insumos entre los distintos países, la desigual cobertura en lo respectivo a las políticas públicas de salud de un lado y otro de las fronteras, y la falta de centros de salud en algunas localidades fronterizas.

Los participantes coincidieron en que estas asimetrías originan el uso y muchas veces “el abuso” por parte de ciudadanos de un país de los servicios de salud e instalaciones sanitarias del país vecino. Si bien se coincidió en que el acceso a la salud es un derecho humano inherente al hombre en cuanto tal, también se mencionó la gran dificultad a la que se ven expuestas las localidades y municipios de frontera, que muchas veces ni siquiera cuentan con recursos suficientes para atender a su propia población.

Se mencionó también la oportunidad que brindaba la mesa de trabajo para ponerse de acuerdo en la identificación de los problemas más apremiantes que urge afrontar conjuntamente y en acciones concretas a implementar. En este sentido, los participantes se concentraron en identificar una de las principales amenazas que hoy en día existen en materia de salud: las enfermedades epidemiológicas.

Asimismo, y haciendo alusión a la temática del foro, se hizo mención de la importancia de la cooperación internacional como herramienta para incentivar acciones conjuntas en materia de salud e impulsar medidas tendientes a promover la cohesión social.

En este sentido, es dable destacar que una característica propia de las zonas de frontera en cuestión es la falta de recursos, la pobreza y los casos marginalidad, que dificultan la implementación de acciones efectivas. También se recalcó la existencia de proyectos transfronterizos en materia de salud y sanidad, no obstante la carencia de fondos específicos y de programas de financiamiento, razón por la cual la cooperación internacional podría llegar a ser un instrumento sumamente válido. En este sentido, los representantes de los organismos de cooperación sugirieron tener en cuenta la importancia de hacer proyectos que supongan acciones conjuntas sostenibles en el tiempo, que no se diluyan, una vez combatida la epidemia puntual. La intención es generar bienes públicos en materia de salud

que se conserven y fortalezcan con el paso del tiempo, cuestión que redundaría en una mejora continua de la salud para las poblaciones locales.

Dado que uno de los objetivos principales del Foro era recoger propuestas, finalmente se propuso crear un Comité de Gestión Regional. Asimismo, y a modo de conclusión, se subrayó que el objetivo principal es actuar en conjunto para poder así establecer protocolos comunes que fortalezcan las estrategias desarrolladas en materias de salud sostenidas con fondos específicos que permitan llevar adelante la construcción de infraestructuras en materia de servicios de salud comunes y más equitativas para todas las poblaciones de frontera.

#### *Mesa: COOPERACIÓN UNIVERSITARIA*

La Mesa de Cooperación Universitaria se caracterizó por su numerosa y calificada participación. La discusión concentró mucha de su atención en las características actuales y las potencialidades de la cooperación universitaria en las áreas fronterizas de América Latina, específicamente en las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay.

Un tema que despertó gran interés y discusión fue el proyecto de la UNILA (Universidad de la Integración Latinoamericana), una universidad brasileña con vocación latinoamericana operativa desde este año 2009. La presencia de su Rector, Prof. Héglio Trindade, le dio particular concreción al debate.

La UNILA busca reforzar el proceso de integración educativo del MERCOSUR representando una oportunidad para desarrollar en el propio MERCOSUR un espacio para pensar la integración desde diferentes perspectivas. Objetivo claro de la UNILA es formar un nuevo pensamiento pro-integración con miras a repensar la integración con nuevas categorías que estimulen su avance y fortalecimiento.

El otro gran tema de la Mesa puesto por la ponencia introductoria, a cargo del Prof. Tito Carlos Machado do

Oliveira, de la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, se refirió a las experiencias de las redes universitarias sobre estudios de frontera. En la mesa se presentaron varias experiencias de redes universitarias tanto sudamericanas como latinoamericanas así como también aquellas que cuentan con componentes europeos, pero sobre todo se prestó particular atención al desarrollo de las experiencias de redes transfronterizas entre Argentina, Brasil y Paraguay.

La descripción de cada una de ellas y de su situación resultó particularmente útil para conocer las fortalezas y debilidades. Se destacaron en particular las dificultades para mantener relaciones estables y sostenidas en el tiempo, manifestándose la urgente necesidad de sistematizar las relaciones. Otra insuficiencia exteriorizada al momento de encarar programas de investigación conjuntos es la necesidad de contar con un centro articulador para que las investigaciones se puedan concluir; de lo contrario, en la mayoría de los casos, los esfuerzos se ven truncados con el tiempo. En la Mesa se presentaron también los programas de intercambio -estudiantes, docentes e investigadores- vigentes en las diferentes universidades. En todos los casos se hizo hincapié en las experiencias de extensión universitaria que buscan fortalecer las relaciones universidad - sociedad civil y universidad - empresa. También en este caso se planteó la necesidad de contar con un agente animador de las acciones y de las redes.

Especial énfasis fue puesto en la relación de la universidad con las pequeñas y medianas empresas. Las universidades, se ha dicho, pueden posicionarse como sujetos movilizados de recursos humanos y de conocimiento, que permita construir orientación y capacidad proyectual al tejido empresarial local.

Se propuso la realización de un primer “Encuentro Regional de la Triple Frontera entre Universidad, Sociedad Civil Organizada y Gobierno”, el que se presenta como una oportunidad de preciada importancia para definir pautas

conjuntas de acción y actuación generando, a los distintos lados de la frontera, la construcción de un consenso de base que se pueda materializar en propuestas programáticas específicas.

Una de los ejes principales considerado por los participantes lo constituye el tema de las ciudades gemelas. Un fenómeno común de las zonas de frontera al tratarse tanto de ciudades que comparten iguales perfiles productivos, como por su estructuración a partir de perfiles complementarios. Se manifestó la urgente necesidad de profundizar los estudios sobre las dinámicas fronterizas de las ciudades gemelas así como también los fenómenos de urbanización y metropolización transfronteriza.

La Mesa destacó la oportunidad que abre el I° Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina – Brasil – Paraguay para crear un grupo de trabajo alrededor de los estudios de frontera; grupo que permitiría una mayor articulación entre los investigadores con el fin de superar la forma individual y poco articulada con la que se trabaja normalmente. Varios de los participantes propusieron la constitución de una Asociación de Estudios de Frontera.

Los temas principales identificados para investigar desde el grupo de trabajo se encuentran relacionados con la población, los movimientos migratorios y los procesos de integración socioculturales. Otro tema importante lo constituyen la protección de los derechos humanos y las problemáticas de salud y cohesión social de las fronteras.

En este sentido, los presentes mostraron su preocupación por constituir un grupo que pueda reflexionar desde una perspectiva teórico-práctica, pues las universidades del territorio deben convertirse en actores propositivos que, a partir del diseño y la generación de proyectos, contribuyan a resolver problemáticas específicas de la zona de frontera. Los participantes también se pronunciaron para construir una agenda de investigación que pueda ser financiada por

los países involucrados con el objetivo de coadyuvar en la planificación de políticas públicas fronterizas en materia de investigación y desarrollo.

Se recalcó que el desafío principal e inmediato para las universidades es crear redes estables y sistemáticas, con una efectiva colaboración entre investigadores, intercambio de estudiantes e integración interinstitucional, creador de un espacio de reflexión sobre la frontera en su conjunto, que analice sus problemáticas y proponga soluciones realistas y constructivas.

En la Mesa se presentó también la experiencia europea de cooperación universitaria. En este ámbito se subrayó la valorización de las experiencias concretas que han sido posibles gracias a la paralela existencia de un cuadro supranacional de reglas que ha permitido el reconocimiento de las currículas, créditos, programas.

Sobre este tema la Mesa indicó las particularidades del área de frontera constituida por Argentina, Brasil y Paraguay, y se planteó la necesidad de profundizar las interconexiones del área.

Los estudiantes de las universidades de frontera comparten una realidad vivencial independientemente del lado de la frontera en el que vivan o estudien. No obstante ello, una vez finalizadas las carreras de grado surgen las problemáticas vinculadas a la falta de reconocimiento de títulos. Sólo se han desarrollado mecanismos bilaterales extremadamente complejos de reconocimiento de títulos, lo que a su vez pone de manifiesto la urgente necesidad de generar una estructura en el nivel MERCOSUR que facilite este tipo de reconocimientos a partir de una tramitación más ágil.

Asimismo, se indicó la importancia que resulta del intercambio de funcionarios y profesionales que desarrollan iguales tareas o similares favoreciendo así la creación de una relación “desde abajo” que contribuye tanto a la transferencia

de buenas prácticas y la normalización de prácticas comunes como así también el diseño de recorridos institucionales análogos y de complementación.

Los presentes convinieron que las cuestiones específicas que unen a las universidades de la zona fronteriza se encuentran ligadas a las propias problemáticas frontera producto de las diferentes asimetrías territoriales y que, por tanto, todos los esfuerzos técnico-metodológicos deben estar centrados en la disminución de las asimetrías presentes.

Otro tema de particular importancia levantado en la Mesa fue el papel de las universidades en la educación de niños y jóvenes (ciclo primario y secundario).

Al respecto se propusieron programas de “educación a la integración”, mediante la elaboración de materiales específicos y formación de docentes que puedan enseñar y profundizar sobre las experiencias de integración regional, particularmente, sobre la propia experiencia de integración regional.

Por último, la Mesa levantó y discutió el fenómeno de la “fuga de cerebros”. Por lo general, las universidades sudamericanas experimentan un alto grado de fuga de cerebros producto del buen nivel académico de las universidades locales y de la gratuidad que caracteriza su acceso. Entre las propuestas que se hicieron para contener la fuga se planteó la posibilidad de constituir a quien asiste a la universidad pública y gratuita un año de servicio civil obligatorio a desarrollar en el país de origen donde realizó su formación, toda vez que se fortalece así la posibilidad de radicar los estudiantes en el país de origen.

#### *AVANCES Y PERSPECTIVAS*

En el marco del Primer Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, el CeSPI conjuntamente con el OICS procedieron a la firma de sendos acuerdos con las provincias de Misiones (Argentina) y Alto Paraná (Paraguay).

En los respectivos acuerdos se declara el interés en crear diferentes formas de colaboración para actividades y programas de intercambio, formación, capacitación y asistencia técnica en ámbitos tales como la governance, la coordinación inter-institucional para el desarrollo territorial, la cooperación transfronteriza, las políticas de cohesión social, la gestión de los procesos migratorios, los procesos de regionalización y descentralización, la planificación estratégica del territorio, la cooperación e integración interregional y el desarrollo económico local a través de los sistemas de pequeñas y microempresas.

Asimismo, quedo planteada la posibilidad de firmar otros acuerdos con el Estado de Paraná (Brasil) y con la Secretaria Ejecutiva de la Red de Mercociudades y el FCCR.

En materia de Turismo Transfronterizo, los participantes de la mesa se comprometieron a presentar una próxima agenda de trabajo en el Festival de Turismo das Cataratas y el Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu a realizarse en Foz do Iguaçu del 17 a 19 de junio de 2009. El Festival desea constituirse en una herramienta de negocios, involucrando a toda la cadena de servicios del sector turístico. El Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu tiene por objetivos: promover el intercambio de experiencias entre la comunidad académica del turismo; debatir temas relevantes para el desarrollo del turismo con la participación de renombrados profesionales del área; incentivar la producción científica entre los estudiantes de turismo; contribuir con el fortalecimiento de la comunidad académica en la esfera internacional.

En cuanto a la mesa de Cadenas Productivas Transfronterizas, Pymes e Innovación Tecnológica, importantes han sido los avances realizados por el equipo de SEBRAE Paraná conjuntamente con el apoyo de SEBRAE Nacional, de Itaipu Binacional, de la Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, del Banco Interamericano de Desarrollo y del CeSPI con el objetivo

de constituir el CDT-AL, Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas de MERCOSUR y América Latina.

El CDT-AL busca generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre organizaciones de apoyo y pequeñas y medianas empresas del MERCOSUR y de América Latina. Actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del MERCOSUR y de América Latina. También es de destacar que SEBRAE Paraná ha decidido ofrecer una formación intensiva para consultores con el objetivo de aplicar y poner en práctica talleres de planificación estratégica con los métodos ZOOP/METAPLAN. Se busca así articular un curso de formación y cualificación de los consultores en el ámbito del CDT-AL.

En cuanto a la mesa de Comercio Transfronterizo se presentaran las consideraciones de la mesa de trabajo homónima en el encuentro de ENCOMEX MERCOSUL a realizarse en Foz do Iguacu del 15 al 17 de septiembre de 2009. El encuentro ENCOMEX MERCOSUL busca: promover la competitividad y sustentabilidad en los sectores de la exportación/importación, fomentar el comercio exterior como instrumento de desarrollo y de reducción de desigualdades y asimetrías, incrementar el comercio intrabloque por medio de la sustitución competitiva de importaciones y estimular la participación de los de los agentes intervinientes en la cadena del comercio exterior.

Asimismo, el Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de Paraguay, Elvio Segovia, se comprometió a convocar una reunión en la ciudad de Encarnación, Itapúa, para profundizar los trabajos de la mesa.

En materia de *Trata de Personas*, la constitución de un grupo ad hoc de intercambio de información y estudio de la temática ha sido uno de los elementos principales. La sensibilidad del tema pone de manifiesto la necesidad de favorecer un abordaje interdisciplinario y transfronterizo. Se presentó también como interesante la posibilidad que el Gobierno de la Provincia de Misiones (Argentina), a través de su Vicegobernación, articule acciones y realice algunos talleres de capacitación y transferencia de *best practices* sobre lo actuado en materia de trata de personas.

En cuanto a la participación de los *parlamentarios* en el Foro, es importante destacar la firma de una carta de acuerdo que pretende constituir un grupo de trabajo inicial impulsor de la integración de una amplia red de cooperación transfronteriza. El *Grupo de Parlamentarios de Fronteras* busca reafirmar los lazos de amistad entre los pueblos a través de una nueva concepción de las fronteras y la voluntad de cooperación transfronteriza entre las naciones; fortalecer las relaciones parlamentarias plurilaterales y de concertación a través del diálogo político; abordar de manera conjunta las temáticas de frontera de interés recíproco y facilitar la articulación de políticas públicas transfronterizas y la construcción de una agenda consensuada que contribuya al logro de las aspiraciones parlamentarias comunes.

La presentación del Proyecto de Salud desarrollado por la Vicegobernación de la Provincia de Misiones, Argentina, despertó gran interés entre el público presente en la mesa de *Políticas de Salud y Cohesión Social*.

Las articulaciones territoriales transfronterizas en materia de salud pública que desarrolla el gobierno, ha despertado alto interés en los representantes presentes en el Foro de los organismos financieros internacionales, particularmente de la CAF. En este sentido, el CeSPI ha coadyuvado en el establecimiento de una esperada fecunda relación entre la Provincia de Misiones y la CAF.

La mesa de *Cooperación Universitaria* destacó la oportunidad abierta por el Foro para favorecer la creación de un grupo de trabajo sobre de los estudios de frontera con el objetivo de estimular una mayor articulación entre los investigadores del MERCOSUR y de América Latina. Varios de los participantes de la mesa se encuentran trabajando en la constitución de una *Asociación Latinoamericana de Estudios de Frontera*. Asimismo, los investigadores presentes se han comprometido en la realización de un Seminario sobre Estudios de Frontera dentro del primer semestre del año 2010.

## **Relación de autores**

### **Hernando Arciniegas.**

Especialista en Comercio Internacional con énfasis en Logística Comercial Internacional y Negociaciones, asociadas a la definición y aplicación de políticas sectoriales de transporte, pasos de frontera y facilitación del comercio internacional de bienes y servicios. Mas de veinticinco años de experiencia en formulación y seguimiento de políticas públicas y proyectos de desarrollo de sectores vinculados a la logística y la distribución física internacional (transporte, puertos, pasos de frontera, asuntos aduaneros, etc) en Colombia y los países de América del Sur, realizada como funcionario del Gobierno Colombiano y consultor de organizaciones empresariales, organismos internacionales, así como investigador y profesor de postgrado en las áreas mencionadas. Durante siete años coordinó la formulación y seguimiento de las estrategias y políticas de transporte, fronteras, energía y facilitación del comercio internacional, en los países integrantes de la Comunidad Andina. Desde 2005 es Ejecutivo Principal del Departamento de Análisis y Programación Sectorial de la Vicepresidencia de Infraestructura de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Coordina tanto el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) que promueve el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas de frontera de Suramérica como el de Logística que coordina los proyectos que en la materia apoyo y financia CAF.

**Daniel Matul Romero.**

Analista y escritor guatemalteco. Estudio relaciones internacionales en la UNA y administración de empresas en la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente es profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y ha sido profesor de la Universidad Nacional y en la Universidad Estatal a Distancia. Trabaja en la Unión Internacional para la Conservación para la Naturaleza. Ha sido investigador y consultor para distintos organismos internacionales. Sus trabajos han sido publicados en Chile, Cuba, Argentina, Guatemala, Costa Rica, Venezuela y España. Como escritor, ha sido ganador de premios de poesía en Costa Rica, Guatemala y España.

**Sergio I Moya Mena.**

Profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en las áreas de Pensamiento Político y Política Internacional y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en donde coordina el Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte (CEMOAN). En la actualidad labora en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, donde coordina el proyecto Enlace Académico Centroamericano: [www.enlaceacademico.org](http://www.enlaceacademico.org). Se ha desempeñado como consultor en temas de seguridad, migraciones, políticas municipales e integración regional en entidades como la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia FUNPADEM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, Estado de la Nación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe FUNDEMUCA, entre otras. En la función pública ha sido asesor parlamentario y asistente del Despacho del Presidente de la República.

### **José Luis Rhi-Sausi.**

Director del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) de Roma, instituto donde desarrolla actividad de investigación desde 1991. En el Centro dirige los programas: “Desarrollo local, Innovación y alianzas territoriales euro-latinoamericanas”, “Cooperación transfronteriza en América Latina” e “Inclusión financiera de los migrantes y valorización de las remesas”. Actualmente coordina el trabajo de Capitalización de Buenas Prácticas del Programa europeo URBAL III. José Luis Rhi-Sausi representa al CeSPI en el Comité Consultor de la Conferencia Italia-América Latina y Caribe promovida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia. Fue asesor para asuntos latinoamericanos del Subsecretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, Donato Di Santo (2006-2008) y del Presidente del Consejo de Ministros de Italia, Massimo D’Alema (1998-2000). Sus más recientes publicaciones son: *Hub globale, trincea o pantano? Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell’Europa*, (editado con Roberto Gualtieri), Fondazione Istituto Gramsci – CeSPI, Ed. il Mulino, Bologna, 2010; *ABI-CeSPI, Cittadinanza economica dei migranti e rapporto con le banche italiane*, (coordinado con Gianna Zappi), Bancaria Editrice, Roma, 2011.

### **Nahuel Oddone.**

Investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) di Roma y Consultor del Proyecto Fronteras Abiertas para la Cooperación Italiana; en donde actualmente se desempeña como Coordinador MERCOSUR. Ha sido Asesor del Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales y del Mercosur de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Master en Derecho de la Integración Económica por la Universidad del Salvador en convenio con l’Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Maestro en

Integración Económica Global y Regional por la Universidad Internacional de Andalucía y Manager di Progetti di Sviluppo Locale por el Politecnico di Milano. Ha sido becario de investigación en Alemania, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Taiwán y Uruguay. Entre sus publicaciones se destacan: Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas (comp.), 2010; El Desafío de la Regionalización. Una Herramienta para el Desarrollo (en coautoría), 2010; Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados (comp.), 2009; Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina (en coautoría), 2008; La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local, 2008. En materia de cooperación e integración fronteriza, ha publicado – entre otros textos- junto a José Luis Rhi-Sausi: “Cooperación e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR: El caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay” en Maira, L., La política internacional subnacional en América Latina, Buenos Aires, 2010; “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” en Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR, Montevideo, 2009; “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas” y “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR” en Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. (coords.). Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina, Roma, 2009.

La Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el contexto de la inauguración de su sede central y siguiendo el mandato que, desde sus inicios en 1957 la concibe como espacio regional autónomo para contribuir a la integración y el desarrollo latinoamericano y caribeño, tuvo el objetivo de celebrar un ciclo de seminarios internacionales en torno a las temáticas de integración regional, modelos de desarrollo, seguridad y desarrollo humano, migraciones en la región, relaciones transfronterizas y cooperación Sur-Sur. Este ciclo de seminarios posibilita diseminar conocimientos, compartir experiencias, dialogar sobre buenas prácticas y contribuir con el proceso de creación de políticas públicas.

Esta publicación recoge las ideas centrales expuestas por diversos autores y autoras acerca del tema de las fronteras en América Latina, que constituyen espacios donde más se expresan las vulnerabilidades mutuas entre países. Esta publicación busca promover un nuevo enfoque de las fronteras como espacios de encuentro y cooperación que contribuyan a la consolidación de buenas prácticas entre los países vecinos y a la integración regional.

