

# DESARROLLO TERRITORIAL

## **Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles**

Nahuel Oddone  
Martín Quiroga Barrera Oro  
Henrique Sartori de Almeida Prado  
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# DESARROLLO TERRITORIAL

## Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles

Nahuel Oddone  
Martín Quiroga Barrera Oro  
Henrique Sartori de Almeida Prado  
Alicia Williner



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Nahuel Oddone, de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México; Martín Quiroga Barrera Oro, de la Universidad de Buenos Aires; Henrique Sartori de Almeida Prado, de la Universidad Federal de Grande Dourados (Brasil); y Alicia Williner, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Agradecemos el apoyo de Jorge Ronzón, Asistente de Diseño Editorial de la Unidad de Servicios Editoriales y de Conferencias de la sede subregional de la CEPAL en México, en la confección de los mapas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1994-7364

LC/L.4222

LC/IP/L.345

Copyright © Naciones Unidas, septiembre 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00246

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Pactos en la construcción de territorios</b> .....	11
A. Pactos para pensar, construir y habitar territorios .....	11
B. Los hilos de la urdimbre: el estado como garante de derechos progresivos.....	12
C. La trama, las posesiones y las posiciones de los agentes .....	13
D. Capacidades requeridas en la construcción de pactos territoriales.....	14
E. La planificación estratégica participativa como herramienta en la construcción de un pacto territorial .....	16
<b>II. Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar condiciones de igualdad</b> .....	19
A. Infraestructura regional como elemento de enlace de la integración fronteriza.....	22
B. Fondos regionales para sostener la integración fronteriza .....	26
C. La integración fronteriza en procesos de integración regional .....	28
D. Los gobiernos subnacionales en la integración fronteriza.....	29
E. La integración fronteriza cierra brechas y abre caminos para la igualdad .....	31
<b>III. Un pacto para la cooperación fronteriza: la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí</b> .....	33
A. Las condiciones fundamentales para una nueva territorialidad.....	34
B. Infraestructura para la integración física y productiva de las fronteras.....	35
C. Las políticas nacionales de frontera .....	37
1. Argentina, una concepción tradicional de la frontera.....	38
2. Brasil, una concepción de la frontera que avanza e integra .....	38
3. Uruguay, una concepción social de la frontera .....	39
D. La voluntad política de los gobiernos nacionales.....	40
1. Argentina-Uruguay .....	41
2. Argentina-Brasil.....	41
3. Brasil-Uruguay.....	42

E.	Gobiernos locales: actores fundamentales de la gobernanza fronteriza .....	43
F.	Un camino hacia la gobernanza fronteriza para Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí .....	44
G.	El comité de integración Monte Caseros-Bella Unión .....	47
H.	La microrregión de integración fronteriza de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí .....	48
I.	La microrregión como un proceso de construcción de pactos territoriales para el desarrollo entre las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí .....	49
<b>IV.</b>	<b>En la tierra de “lo tereré”: la cooperación transfronteriza entre Ponta Porã y Pedro Juan Caballero .....</b>	<b>51</b>
A.	La frontera Brasil y Paraguay y el papel de las ciudades gemelas .....	52
B.	Cooperación entre Ponta Porã y Pedro Juan Caballero .....	56
1.	Parlamento Intermunicipal Municipal (PARLIM) .....	56
2.	Gestión Integrada de la Cuenca del Río Apa (GIAPA) .....	57
3.	Gestión municipal y comunitaria en el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos .....	58
C.	La dinámica comercial entre las dos ciudades .....	61
<b>V.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>65</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>69</b>
	<b>Serie Desarrollo Territorial: números publicados .....</b>	<b>75</b>
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Tipología aplicable a los proyectos económicos de desarrollo fronterizo .....	26
Cuadro 2	Indicadores y características socioeconómicas .....	54
Cuadro 3	Lista de las ciudades contempladas por el documento MF307 que hacen frontera con la República del Paraguay .....	62
<b>Imágenes</b>		
Imágen 1	Proyecto “Línea Internacional-Unión De Los Pueblos” .....	60
<b>Mapas</b>		
Mapa 1	Proyectos de desarrollo e integración fronteriza del IIRSA .....	24
Mapa 2	Red internacional de carreteras centroamericanas del proyecto mesoamérica .....	25
Mapa 3	Triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí .....	34
Mapa 4	Ejes de integración y desarrollo de la IIRSA .....	36
Mapa 5	Frontera continental de Brasil: faja de frontera y ciudades gemelas brasileras. Las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) .....	53
Mapa 6	Distribución del área urbana de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) y la línea internacional .....	55
Mapa 7	Mapa de la cuenca hidrográfica del Río Apa .....	58

## Resumen

---

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES-CEPAL), como entidad de excelencia en la generación y difusión de conocimientos y propuestas en torno a la planificación y la gestión pública en todos los niveles de la administración pública de los países, tiene por objetivo en este texto, discutir la importancia que adquieren los pactos territoriales en las regiones de frontera.

El cambio de paradigma con respecto a las políticas de frontera y la cooperación transfronteriza no se ha traducido necesariamente en mayor atención al tema en los mecanismos de integración regional. Por esta razón, concibiendo a las fronteras como espacios internacionales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel) de varios países, la propuesta es mostrar cómo la cooperación transfronteriza es un eslabón clave en la consolidación y el afianzamiento de los procesos de integración “*desde abajo*”.

Si la integración fronteriza es una estrategia clave para el desarrollo económico y social, para la gobernabilidad democrática y la reducción de asimetrías, lo es también para estrechar los lazos de cooperación política entre los Estados y favorecer procesos de integración regional.

La construcción de territorios transfronterizos requiere de instrumentos, como los pactos territoriales, definidos por CEPAL como los “*procesos en los cuales se busca alcanzar una convergencia, de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada*” (CEPAL, 2014: 312).



## Introducción

---

***Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner<sup>1</sup>***

El cambio de paradigma con respecto a las políticas de frontera y la cooperación transfronteriza no se ha traducido necesariamente en mayor atención al tema en los mecanismos de integración regional. Por esta razón, concibiendo a las fronteras como espacios internacionales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel) de varios países, nuestra propuesta es mostrar cómo la cooperación transfronteriza es un eslabón clave en la consolidación y el afianzamiento de los procesos de integración, “*desde abajo*”. Si la integración fronteriza es una estrategia clave para el desarrollo económico y social, para la gobernabilidad democrática y la reducción de asimetrías, lo es también para estrechar los lazos de cooperación política entre los Estados y favorecer procesos de integración regional.

La integración fronteriza estimula además la producción de bienes públicos regionales, debido a la necesidad de corregir problemas que no han encontrado respuesta a nivel de cada país individual o que no ofrecen suficientes incentivos para que un sólo Estado asuma los riesgos y costos. Adicionalmente se presenta como una estrategia para la prevención de conflictos y la creación de consensos en materia de protección ambiental.

Al mismo tiempo que esta nueva conceptualización del territorio fronterizo surge “*desde abajo*” por la cohesión social transfronteriza que facilite la cooperación entre actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional y la protección ambiental de las zonas de frontera; la integración transfronteriza es a su vez más proclive a darse —o encuentra más allanado el camino— en aquellos espacios territoriales que están insertos en un marco de integración regional. En ciertas ocasiones la iniciativa “*desde arriba*” provee el andamiaje jurídico-institucional necesario para el éxito de las iniciativas locales.

---

<sup>1</sup> Nahuel Oddone de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la CEPAL, de la Sede Subregional en México; Martín Quiroga Barrera Oro de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Henrique Sartori de Almeida Prado de la Universidad Federal de Grande Dourados, Brasil; y, Alicia Williner del ILPES-CEPAL, Santiago, Chile.

De este modo, integración transfronteriza e integración regional se constituyen dialécticamente, retroalimentándose entre sí al ser una condición propicia —aunque no indispensable— para la otra, complementándose y potenciándose mutuamente. Si la primera actúa como un estímulo inicial o como la visibilización y materialización de la segunda, esta última fomenta a la primera y le proporciona un marco que facilita dicha integración<sup>2</sup>. Empero, cabe aclarar que las relaciones de frontera no dependen ni se ven condicionadas únicamente por el estadio o nivel de maduración de la integración regional. Éstas pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites, del nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales y los procesos de descentralización en curso, del peso de la política nacional y de los acuerdos interjurisdiccionales o de la rigidez de la agenda de la seguridad internacional, existiendo casos —como se presentarán en los próximos capítulos— en los que la integración transfronteriza precedió a la regional.

En América Latina y el Caribe se han venido instrumentando políticas tendientes a generar escala, reconocer complementariedades, acumular aprendizajes y fortalecer capacidades sociales, pero la región mantiene una histórica deuda en materia de igualdad entre países y dentro de ellos, fenómeno que se exhibe con nitidez en los territorios de frontera. Resolver este problema de igualdad exige crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas que apunten mediante la integración transfronteriza a reducir las brechas existentes entre espacios territoriales vecinos y paralelamente a apuntalar los procesos de integración a nivel regional. La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010).

La necesaria revitalización del tema fronterizo como campo de experimentación hacia la integración regional ha sido la motivación para escribir este texto. En el presente trabajo se focalizará el análisis de las distintas aristas en las que puede expresarse la integración regional en específicamente la integración transfronteriza. Trataremos de visibilizar cómo, en espacios geográficos que casi por definición son estratégicos, se requiere el establecimiento de pactos para iniciar, sostener y consolidar procesos de integración entre países. Este debate está presente a lo largo de todo el texto, estructurado en torno a los siguientes cuatro capítulos.

Un primer capítulo introduce al lector en el tema de los pactos territoriales, su definición, categorización y composición, con el propósito de generar una reflexión en torno a la posibilidad de construir pactos —y su necesaria planificación estratégica participativa— en las distintas realidades transfronterizas existentes en la región.

El segundo capítulo realiza un análisis acerca de cómo las obras de infraestructura permiten aproximar dos o más territorios de frontera —en términos físicos pero también institucionales— y cómo los fondos de inversión regional constituyen una vía alternativa para su financiamiento. Además se elabora una propuesta acerca de cómo la conformación de estos flujos de capital y el desarrollo de las obras físicas insta a los actores de múltiples niveles a establecer pactos cuyas acciones se estructuren en torno a una instrumentación metodológica de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación que contribuya a dotar de mayor institucionalidad las políticas públicas con su consiguiente repercusión en términos de alcance, impacto y calidad.

Un tercer capítulo hace referencia al caso de cooperación fronteriza protagonizado por Brasil, Argentina y Uruguay en el ejemplo concreto de las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. En el mismo se analizan las políticas nacionales de esos países en relación a las regiones transfronterizas y se releva la importancia de los gobiernos subnacionales y locales en la construcción y fortalecimiento de esas regiones.

Un cuarto y último capítulo analiza también un caso representado por las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) localizada en el arco definido como central por

---

<sup>2</sup> Pese a señalar el carácter dialéctico que este tipo de integraciones pueden mantener entre sí, esto no obsta la posibilidad de que se dé un proceso de integración fronteriza sin la presencia de una integración regional preexistente. Tal es el caso de los municipios de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí presentados en el capítulo III del presente documento.

Brasil, y que muestra como una frontera considerada siempre como límite y separación, pasa a configurarse por la dinámica socioeconómica del lugar y por políticas públicas diseñadas acorde a las necesidades de la región, en una frontera de cooperación.

Finalmente, en las conclusiones recuperamos la dialéctica entre los procesos de integración regional (macropocesos) y de integración fronteriza o local (microprocesos) y la propuesta de pacto territorial delineada para la interrelación de ambos, invitando a los interesados a explorar las dinámicas específicas que se dan en las regiones transfronterizas y a analizar, sistematizar y prospectar el derrotero de las mismas en el marco de los procesos de integración continental.



## I. Pactos en la construcción de territorios

---

**Alicia Williner**

### A. Pactos para pensar, construir y habitar territorios

El documento presentado por CEPAL en el Trigésimo quinto período de sesiones realizado en Lima, entre los días 5 al 9 de mayo del 2014, concluye con un capítulo que se denomina “*Política y políticas: la importancia de pactar*”. En ese documento y teniendo como objetivo el desafío de terminar con la desigualdad en la región, se coloca un énfasis especial a la importancia de lo político, como un componente fundamental en las estrategias de desarrollo (CEPAL, 2014).

La construcción de estrategias de largo plazo y el proceso complejo de articulación de actores en torno a esas estrategias, requiere “*la construcción de pactos*”, definidos como “*procesos en los cuales se busca alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada*” (CEPAL, 2014: 312).

En el presente trabajo trataremos de visibilizar la importancia del proceso de construcción de pactos en el caso de territorios transfronterizos. Para graficar qué alcance tiene la construcción de un pacto territorial, evocamos la idea de urdimbre y trama, dos componentes en el diseño de un artefacto textil, para describir la construcción del tejido social que supone la construcción de un pacto, en particular un pacto territorial.

Como un tejido requiere de la urdimbre<sup>3</sup> para ser fuerte, un pacto territorial requiere de un conjunto de instituciones que le otorguen el marco político, las reglas de juego claras y la necesaria legitimidad para que ese pacto pueda respetarse. La trama<sup>4</sup> o hilo transversal que atraviesa la urdimbre, la consolida y le da flexibilidad al tejido; la acción de los agentes también consolida y flexibiliza el marco institucional y político de un pacto territorial. Los agentes, con sus acciones de resistencia, acato, discusión y acuerdo, construyen las instituciones necesarias para pactar y a la vez le otorgan flexibilidad

---

<sup>3</sup> Conjunto de hilos longitudinales que se mantienen en tensión en un marco o telar y que requiere de hilos resistentes.

<sup>4</sup> Hilo transversal que se teje en la urdimbre.

al pacto (a través de mecanismos de acuerdos), para que este no se tensione de tal forma que se rompa. Como la urdimbre y la trama son componentes vitales de los tejidos, las instituciones y los agentes lo son en la consolidación de un pacto.

El concepto de pactos genera una mirada renovada de pensar, construir y habitar territorios, permitiendo explicitar la necesidad de lograr acuerdos políticos entre partes para construir una estrategia de largo plazo que tenga como primacía el interés general.

Así los pactos podrían ser una modalidad propia de las políticas de Estado, de forma tal que trasciendan los períodos gubernamentales, institucionalizando prácticas que además de fortalecer sinergias, profundicen los procesos democráticos, con la participación cada vez mayor de agentes gubernamentales y agentes privados en asuntos públicos.

En la cotidianidad de un territorio, se generan interrelaciones humanas que van construyendo pactos, casi siempre de carácter implícito. Es un desafío visibilizar esas interrelaciones, “*desnaturalizarlas*” y formalizarlas en favor del bien común. Existen múltiples formas de direccionar las interrelaciones humanas, pero en este documento se hará énfasis en dos miradas vinculadas al desarrollo territorial.

Albuquerque (2014: 4) sostiene que existen dos aproximaciones diferentes a los problemas territoriales: una, la corrección de desequilibrios territoriales, que es el objetivo principal de la Política Regional; y otra, las actuaciones centradas en las circunstancias de cada región o territorio. Ambas aproximaciones son relevantes en el contexto de nuestro trabajo: el análisis de regiones fronteras y transfronterizas, espacios que son traspasados por la dinámica social, económica, cultural que se desenvuelve a ambos lados de una frontera. Sin embargo, los territorios transfronterizos evidencian la necesidad de agregar otra dimensión de análisis, cual es el espacio de relaciones internacionales, mismos que también pueden tener una aproximación macro o supranacional como una micro o local.

La discusión acerca de si la promoción del desarrollo regional viene desde arriba, desde las políticas nacionales o supranacionales o debe surgir desde abajo, tiene que ser superada por nuevas respuestas que vinculen las dos aproximaciones y no se excluyan entre sí: reconociendo la importancia de la existencia de un estado o de mecanismos supranacionales que generen estrategias de desarrollo territorial coherentes con la visión a largo plazo, pero también reconociendo que el desarrollo de las regiones debe estar vinculado a los propios agentes de cada territorio, incluyendo los transfronterizos, de acuerdo a sus necesidades, potencialidades y limitaciones.

## **B. Los hilos de la urdimbre: el estado como garante de derechos progresivos**

El acto de pactar supone un proceso político, por lo tanto requiere de instancias de diálogo, negociación, cooperación y construcción de acuerdos con el objetivo de alcanzar logros que respondan a los intereses de la ciudadanía.

Por ello, el Estado se constituye en el hilo más fuerte en la construcción de un pacto territorial. Construir un pacto en el cual participen ciudadanos que acuerden estrategias actuales y futuras, requiere de la direccionalidad de un Estado que siendo el único ente con la facultad de legislar, reglamentar, hacer cumplir las leyes y juzgar a quienes no las cumplen, garantiza la posibilidad de ofrecer bienestar a todos sin discriminación alguna.

Un Estado que tiene ese mandato deberá contener un alto grado de transparencia en sus instituciones, capacidad de diálogo con todos los sectores; capacidad para desarrollar procesos de pedagogía cívica y apertura a rendir cuentas periódicamente a quienes constituyen el fundamento de la existencia del Estado: los ciudadanos y ciudadanas.

El contexto político que se requiere en un Estado que promueva la construcción de pactos, debe presentar estas características:

- Sistemas democráticos estables que ofrezcan garantías constitucionales, enfoque de derechos y una apropiada representatividad de los colectivos sociales para compensar asimetrías de poder existentes en la sociedad.
- Un Estado con voluntades políticas manifiestas para promover el diálogo, el respeto y la igualdad en la participación ciudadana (abarcando un amplio espectro, desde la opinión a la toma de decisiones).
- Capacidades técnicas y políticas en todas las instituciones y organizaciones vinculadas a la construcción de pactos, para conducir los procesos de diálogo y los acuerdos derivados.
- Una trama institucional que pueda monitorear, corregir y evaluar los acuerdos alcanzados en los pactos.

Los casos que se presentan en los capítulos siguientes, referidos a construcción de acuerdos entre áreas fronterizas de dos o más países, dan cuenta de la importancia que adquiere el Estado en estos procesos denominamos pactos, pero que pueden encontrarse bajo el nombre de convenios de cooperación, acuerdos transfronterizos, comisiones de desarrollo fronterizo, etc, que en todo caso responden de alguna forma a la definición de pactos que indicamos anteriormente en este mismo capítulo.

La experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra de Quaraí en la triple frontera Argentina-Uruguay y Brasil, muestra (como se describirá en el capítulo III de este mismo texto) que es el Estado en todos sus niveles (nacional, subnacional y local) el que ha tenido la iniciativa de promover los flujos de integración entre las tres localidades, e incluso una institución de carácter supranacional como IIRSA<sup>5</sup> también se ve involucrada en la construcción de esa región transfronteriza.

Lo mismo para el caso que se desarrolla en el capítulo IV, donde la microrregión constituida por las ciudades gemelas de Ponta Porá (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) ha sido potenciada por los acuerdos firmados entre los gobiernos locales de esas ciudades en el marco de políticas fronterizas de sus respectivos Estados nacionales. También aquí un organismo supranacional como la Unión Europea se hace parte del financiamiento de proyectos que consolidan la microrregión.

### **C. La trama, las posesiones y las posiciones de los agentes**

Así como el Estado constituye la urdimbre en la construcción de pactos, los agentes conforman la trama. Es la acción de los agentes la que otorga flexibilidad al marco institucional donde el pacto se construye. Los agentes son quienes conocen el contexto socio-histórico donde se lleva a cabo el acuerdo y son ellos quienes le imprimen un carácter particular al pacto que contribuyen a construir.

El Estado puede establecer el marco legal y las condiciones en las que un pacto se construirá, pero el contenido, las modalidades, las etapas del pacto serán identificados por los propios agentes.

Los agentes ocupan posiciones diversas; representan sectores sociales, etnias, sexo, nacionalidades. Por lo tanto, la posición que ocupan en el espacio social en el que están actuando, es diferente entre unos y otros, porque sus posesiones también son diferentes.

Las posesiones suponen el conjunto de capitales con que cuenta cada agente. Esos capitales pueden ser capitales económicos, sociales, jurídicos, religiosos, simbólicos, etc. La posesión de esos capitales en menor o mayor cantidad, condiciona la posición que ocupan los agentes en la negociación para la construcción de pactos, de acuerdo a la perspectiva de Pierre Bourdieu.

El espacio social donde un pacto se teje siempre es un “espacio dinámico que se puede configurar o reconfigurar de acuerdo con resultados de conflictos entre grupos culturales, clases sociales y escalas

<sup>5</sup> Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana es un foro de diálogo entre 12 países sudamericanos que tiene por objetivo la planificación y desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones.

geográficas en juego (Santos, 2000). A mayor cantidad y tipo de capitales, los agentes ocupan posiciones dominantes y buscan imponer su mirada del mundo, pero esa actitud genera resistencias y provoca conflictos.

En esa instancia se inician los procesos de negociación, donde cada posición necesita acordar con otras posiciones para resolver conflictos y alcanzar los propósitos que el pacto ha establecido.

Esas relaciones de poder, manifestadas al interior de un pacto, necesitan hacerse visibles, reconocerse entre las partes y no permanecer implícitas como parte de la naturaleza de la conducta humana.

El Estado a través de un cuerpo de normas puede garantizar el equilibrio en la participación de las partes. Leyes de participación ciudadana, decretos ejecutivos garantizando la igualdad de los ciudadanos/as, son algunos de los recursos que el Estado puede poner en práctica para minimizar el riesgo de las asimetrías.

Como la urdimbre tensiona el telar, establece los patrones a seguir, la trama es quien, interpretando las normas, se propone cumplirlas en un marco de igualdad, para lograr un tejido armonioso.

En esa instancia de construcción de pactos, logrando acuerdos en torno a una idea de sociedad que se quiere consolidar, es fundamental que tanto el Estado como los agentes que se asientan en el territorio donde el pacto se construye, potencien dos tipos de prácticas: el esfuerzo permanente por desarrollar una pedagogía cívico-política para que los agentes públicos gubernamentales y no gubernamentales aprendan a argumentar y tomar decisiones a favor del bienestar general y la necesidad de acompañar esa pedagogía con el desarrollo de capacidades para aprender a trabajar con el objetivo de lograr sociedades más cohesionadas.

En los casos descritos en este libro, el ejemplo que puede ilustrar con mayor rigurosidad la construcción del tejido social a favor del bienestar común, interactuando urdimbre y trama, Estado y agentes, es la revitalización de la línea de frontera entre las ciudades gemelas de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero, presentado en el capítulo IV.

En ese ejemplo se observa como una iniciativa generada en los agentes privados, es coordinada por dos instancias estatales, locales pero de distintos Estados nacionales, logrando “mejorar el funcionamiento urbano de un espacio transfronterizo de dos localidades, reforzando la participación ciudadana, la construcción de una identidad común y el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos locales”. Pactar para mejorar la calidad de vida de la población.

## **D. Capacidades requeridas en la construcción de pactos territoriales**

Un Estado debe contar con “capacidades nodales” para fortalecer los procesos de desarrollo territorial que incluyen como una modalidad más en los procesos de construcción de territorios, los pactos (Fernández 2013). Las capacidades nodales se definen como *“las calidades con que cuenta un Estado, para generar e implementar un complejo integral de acciones sustentadas en una estrategia institucional y espacialmente coherente, articulada y sostenible. Dicha estrategia se funda en una estructura estatal con autonomía, calidad organizacional y cohesividad interna desde la que se elaboran en forma endógena, instrumentos conceptuales y de financiamiento que operan combinadamente tanto en el disciplinamiento como en el desarrollo de interacciones sinérgicas en un espacio nacional, a partir de una implicación activa de las instancias estatales regionales”*.

Esas capacidades nodales que requiere un Estado en los procesos de construcción de pactos territoriales, suponen la necesidad de desarrollar las mismas, entre funcionarios del Estado, sociedad civil, técnicos, políticos y todos aquellos actores involucrados en la construcción de territorios.

Nuevamente aquí, existen referencias a los casos descritos en los capítulos III y IV.

En el caso de la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí, el fortalecimiento del proceso de integración, impactó en el desarrollo de capacidades, ya que exigió aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales ante la demanda de los ciudadanos que comenzaron a localizar sus requerimientos en las autoridades más cercanas.

Esto es un ejemplo de cómo los ciudadanos empoderados exigen respuestas locales y funcionarios públicos gubernamentales deben estar capacitados para resolver aquellos problemas que son de competencia de cada nivel de estado.

Estas nuevas demandas, suponen para los gobiernos locales y subnacionales de regiones transfronterizas, nuevos desafíos que exige fortalecer liderazgos.

La reflexión en torno a qué líderes y lideresas se necesitan para crear una sociedad con mayor grado de igualdad, donde el tejido social sea suficientemente denso para que todos y todas sientan que forman parte de esa sociedad en la que viven, es uno de los desafíos que atraviesa el pensamiento técnico y político, ligado a la construcción de territorios.

Adamuz (2014) indica que un liderazgo actual requiere de dos tipos de poder: el poder blando y el poder duro. Como aptitudes de poder blando, se destaca la importancia de desarrollar inteligencia emocional, visión y la comunicación para saber qué caminos escoger en la construcción de un futuro común. Como aptitudes de poder duro, hace referencia a la necesaria capacidad de organización y la inteligencia política que este autor denomina como aptitudes políticas maquiavélicas, entre las que enumera, la capacidad de sumar incluso a los improbables aliados.

Los casos aquí analizados han requerido de líderes y lideresas.

El caso de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí representa “un ejemplo de dinámica espontánea derivada del liderazgo de autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores”.

El caso de las ciudades gemelas de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero, trasciende el ejemplo de liderazgos no sólo en la construcción de los acuerdos para construir la región transfronteriza por parte de los organismos gubernamentales; también en ese caso se identifica como, “con el apoyo económico de la Unión Europea, se fortaleció el liderazgo comunitario en esa microrregión, para la recolección de basura y la armonización entre las dos ciudades de la normativa medioambiental como una única norma, incentivando el diálogo transfronterizo y la acción conjunta en ambos territorios”.

El desafío de construir y/o reconstruir capacidad en materia de políticas gubernamentales es uno de los más complejos a los que se están enfrentando los países de la región (Repetto, 2003: 8). Los liderazgos hoy tienen que ser capaces de hacer aflorar una forma diferente de entender la intervención pública y la acción colectiva (Adamuz, 2014).

La capacidad estatal y el liderazgo son bienes escasos, que dependen no sólo de la coherencia de la administración pública y de cuadros burocráticos expertos, sino también del tipo de interacción política que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos del territorio donde intervienen.

Esa capacidad política contribuye —cuando existe— a fortalecer la gobernanza de los territorios, entendiendo que la gobernanza es un tipo de gestión pública que promueve gobiernos cooperativos, donde se entrelazan diferentes actores públicos y privados en redes de políticas, para buscar la solución a problemas que la sociedad manifiesta.

La capacidad pública gubernamental está presente (Repetto, 2013) cuando las prácticas demuestran capacidad de:

- Coordinación entre actores sociales, económicos y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, generando sinergias,
- flexibilidad para adecuarse a los cambios sociales y contingencias,
- innovación en prácticas ya existentes, además de la generación de propuestas novedosas,
- sostenibilidad, para hacer de las políticas públicas, estrategias sostenidas en el tiempo,
- evaluabilidad para poder determinar si las decisiones y las acciones públicas logran los objetivos y las metas que se habían propuesto.

Estos atributos, demuestran una óptima capacidad estatal en cualquier espacio social y permiten alcanzar la legitimidad que tanto requieren los gobiernos para implementar sus políticas y buscar principios de igualdad social.

Los actores públicos no gubernamentales no quedan fuera de la construcción de los pactos.

Actualmente la sociedad civil aprende sostenidamente cuáles son sus derechos, y cuáles son los mecanismos que debe utilizar al interior del sistema democrático para hacerse escuchar. Ella también es protagonista y entrega líderes y lideresas que trabajan por el bien común.

En el caso de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero esos atributos que se enumeran, están presentes tanto en la gestión municipal y comunitaria del servicio de recolección y disposición de residuos sólidos como en la revitalización de la línea de frontera.

En ambos ejemplos, confluyeron la sociedad civil con sus demandas y propuestas, ONGs, distintos niveles de los dos Estados comprometidos con especial énfasis en el compromiso adquirido por los gobiernos locales y la presencia de una fuente de financiamiento representada por la Unión Europea que permitió la concreción de las aspiraciones de las comunidades. Coordinación, sinergias, innovación de las prácticas, sostenibilidad de los proyectos hicieron posible el fortalecimiento de la calidad de vida de estas ciudades gemelas.

## **E. La planificación estratégica participativa como herramienta en la construcción de un pacto territorial**

La planificación está de vuelta en la región, y ésta se constituye en un instrumento que operacionaliza aquello que en los pactos se acuerda. El enfoque que se tiene actualmente de la planificación supera el de aquella planificación centralizada de la década de los 60, para dar paso a una planificación participativa coordinada desde el Estado como garante del enfoque de derechos que la sociedad reclama, pero diseñada y ejecutada a través de mecanismos de diálogo y construcción de acuerdos colectivos surgidos desde los propios territorios.

La planificación estratégica participativa actualmente se constituye en una herramienta relevante que permite priorizar acciones, decidir inversiones y fomentar el desarrollo regional desde “las actuaciones centradas en las circunstancias de cada región o territorio, a fin de que los actores locales logren acordar una estrategia de diversificación, reconversión, o adaptación productiva de dicho territorio ante los retos del cambio estructural actual y las mayores exigencias del contexto de globalización” (Albuquerque) y puedan mejorar su calidad de vida.

Ese proceso de planificación estratégica participativa que operacionaliza en acciones, los acuerdos alcanzados en los pactos en cualquiera de las escalas consideradas, debe contar con una institucionalidad y un marco legal que permita potenciar esos procesos (pactos y planificación participativa) y hacer de éstos, un componente cultural de la región.

En la región las iniciativas de planificación estratégica participativa están presentes cada vez con más frecuencia. Brasil, Argentina, Guatemala, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, México, son algunos de los países que están liderando procesos en los cuales la planificación estratégica se está consolidando en todos los niveles del Estado con un componente de participación ciudadana que el contexto actual exige.

También en las regiones transfronterizas estos procesos están ocurriendo, en algunos casos estimulados desde el estado central.

En el caso Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí, Brasil a través de su política nacional de desarrollo regional ha creado un programa de promoción del desarrollo de la franja de frontera. Ese programa definió territorios prioritarios, estableció tres arcos de intervención e indicó objetivos estratégicos orientados a la inserción económica y social de las poblaciones locales, con lo cual todos los procesos de planificación estratégica que se dan en los territorios fronterizos deben encuadrarse en los lineamientos de ese programa.

La construcción de pactos en un territorio —en este caso transfronterizo— exige generar nodos de convergencias, acuerdos sobre como construir desarrollo.

Oddone citando a Morata expresa en el capítulo III “...los sistemas de convergencias centrados en las microrregiones de poco servirán si no existe un planeamiento estratégico previo, tanto en el nivel de cada una de las unidades constitutivas (cuencas, municipios ,etc) como en el propio sistema, es decir a nivel de microrregión”.

De esa forma, los pactos son instrumentos políticos que buscan acuerdos para construir región y la planificación estratégica participativa es el instrumento metodológico para operacionalizar aquello que los pactos acuerden.



## II. Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar condiciones de igualdad

---

***Nahuel Oddone y Martín Quiroga Barrera Oro***

La integración regional y el desarrollo territorial han estado presentes de manera estructural en los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La integración fronteriza constituye una de sus derivaciones lógicas dada la importancia de las dinámicas territoriales de frontera y la madurez alcanzada en los procesos de integración regional. Más allá de sus avances, la integración regional no supuso el fin de las fronteras ni de sus interacciones sino que las redimensionó, haciéndolas más visibles por estimularlas o por poner en relevancia las asimetrías y la falta de igualdad que caracterizaban a esos “*territorios lejanos*” y sus poblaciones con respecto a sus pares “más centrales” aún dentro del mismo país.

Las fronteras pueden ser entendidas como espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad entre unidades subnacionales de Estados vecinos) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales de las unidades de gobierno en cada nivel jurisdiccional). Las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de sus límites, del nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales y los procesos de descentralización en curso, del peso de la política nacional y de los acuerdos interjurisdiccionales, de las iniciativas regionales que promuevan la integración o de la rigidez de la agenda de la seguridad internacional. En líneas generales, la integración fronteriza desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales (Jessop, 2002; Pekerman, 2003).

Las interacciones en los territorios fronterizos y la representación del espacio político caracterizado por fronteras borrosas, son elementos coadyuvantes para la definición de una nueva territorialidad concordante con las vocaciones y potencialidades económico-territoriales y generadora de condiciones de igualdad para su competitividad. Esta nueva territorialidad tendrá mayor sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión social, es decir con pactos para la igualdad, que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo

regional y la protección ambiental de las zonas de frontera. Por otro lado, la integración fronteriza estimula la construcción de bienes públicos regionales para brindar respuesta a la necesidad de corregir problemas que no ofrecen los suficientes incentivos para que un sólo Estado asuma los costos debido a la dimensión o complejidad tecnológica e ingenieril de la obra. Se presenta también como una estrategia para la prevención de conflictos y la creación de consensos en materia de protección ambiental y de una buena gobernanza para los recursos naturales de la región.

América Latina transita hoy en día “*un proceso compartido de cambio de época que los ha llevado a plantearse el límite del desarrollo y el desarrollo que pretenden*” (CEPAL, 2010), llevando también a un cambio de percepción y concepción respecto a la región transfronteriza. Esto ha permitido generar escala, reconocer complementariedades, acumular aprendizajes y fortalecer capacidades sociales. La aparente diferencia entre seguridad fronteriza y desarrollo económico fronterizo constituye las dos caras de una misma moneda, una imagen común en las zonas de frontera basada en la falta de igualdad de oportunidades y en las asimetrías tanto a nivel nacional como intrarregional que limitan las estrategias de desarrollo personales y societales, es decir, la imposibilidad de generar una transformación productiva con equidad (CEPAL, 2010). Esta aseveración no invalida las mayores dificultades que conlleva construir un desarrollo económico con equidad social en territorios con altos índices de inseguridad ya que, como ha sido evidenciado en una serie de estudios, las condiciones de seguridad humana y los factores culturales también son determinantes del desarrollo económico.

Las brechas productivas tienen su correlato territorial (CEPAL, 2010) por lo que la apuesta por la convergencia productiva supone cerrar estas brechas con los países más competitivos pero también reducir la heterogeneidad estructural interna en cada uno de los países y en las fronteras con las condiciones características de cada uno de sus vecinos. Las asimetrías estructurales se originan en factores tales como el tamaño económico, la posición geográfica, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones o el nivel de desarrollo y condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración de los mercados (Giordano *et al.*, 2004). A estas asimetrías de índole estructural, pueden también añadirse asimetrías que responden a un carácter coyuntural ligado a la posibilidad de acceso de fuentes de financiamiento, ya sea a través de la captación de inversiones extranjeras directas, tratados bilaterales de inversión o de los mercados de deuda. Considerando que estas asimetrías coyunturales residen principalmente en las condiciones macroeconómicas y el contexto sociopolítico —no sólo de un Estado sino también de sus países vecinos y socios comerciales— la conformación de fondos regionales es una fuente alternativa de financiamiento muy importante. De este modo, frente a las brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas en las zonas de frontera, los fondos regionales pueden nivelar el campo de juego entre las distintas unidades (CEPAL, 2010).

Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos es parte del papel de Estado (CEPAL, 2010) pero también lo es del proceso de integración regional a partir de la creación de fondos específicos destinados a generar convergencias y reducir las asimetrías territoriales entre los Estados Nación y en su interior. Los fondos suponen la transferencia de unas regiones a otras de capital que, generado a nivel nacional, es posteriormente redireccionado por el Estado que los localiza para procesos de integración regional o en los regímenes fronterizos, compensando así las diferencias en capacidades de inversión y propendiendo hacia una mayor equidad tanto regional como local. Es entonces mediante la instrumentación y ejecución de estos fondos que pueden aminorarse o mitigarse las asimetrías estructurales (mediante, por ejemplo, la concreción de una obra de infraestructura) a la vez que sortear las asimetrías coyunturales; los fondos tienen así una doble potencialidad si se considera que en algunos países latinoamericanos las asimetrías estructurales se han visto supeditadas a estas últimas.

La tensión entre estas convergencias y asimetrías territoriales se traduce en brechas de conectividad que requieren del conocimiento de las características propias de la geografía local para realizar un abordaje tendiente a aproximar estos espacios. De esta manera, si los fondos regionales se orientan al financiamiento de infraestructura, entendida como “un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones, que por lo general son de larga vida útil y que se utilizan con fines productivos, políticos,

sociales y personales”<sup>6</sup>, pues entonces contribuyen con una mayor convergencia territorial y fortalecen la integración a múltiples niveles. Así, a través de la concreción de nuevas obras o de la modernización de la actual, puede crear o ampliarse la capacidad existente con el fin de mejorar la competitividad e incrementar los flujos e intercambios comerciales.

La inversión en infraestructura tiene un impacto distributivo significativo, donde “*la infraestructura facilita el desarrollo social, especialmente cuando está inserta en políticas de conectividad e inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente, contribuyendo a la vez a reducir los desequilibrios distributivos*” (CEPAL, 2010). Los servicios de infraestructura, actúan también como vehículos de cohesión territorial, económica y social al integrar y articular el territorio y hacerlo accesible desde el exterior permitiendo a sus habitantes conectarse con el entorno (Correa y Rozas, 2006). Mantener en el tiempo los niveles adecuados de inversión en infraestructura económica es, por tanto, un objetivo socialmente deseable, y que contribuye al buen desempeño económico (CEPAL, 2010).

En este sentido, desde comienzos del siglo XXI se han conformado fondos de carácter productivo o estructural, sobre todo en América del Sur, tales como la creación de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) o del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)<sup>7</sup>. Estos han establecido así una agenda común de proyectos que procurando captar las potencialidades de todos los Estados, ayudan a reducir las asimetrías de las estructuras productivas velando por avanzar hacia una mayor equidad intra-regional en el marco de un crecimiento económico sustentable. La IIRSA podría ser un claro ejemplo del esfuerzo regional por construir “*convergencia en la diversidad*” regional<sup>8</sup>. De manera análoga, el Proyecto Mesoamérica propone una convergencia económica de modelos productivos relativamente similares con base en la infraestructura de conectividad común.

La integración fronteriza permite canalizar una economía política del territorio generadora de mayores condiciones de igualdad para la transformación productiva y la inserción de las regiones de frontera en la economía internacional contemporánea. De percibir las fronteras como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie o despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la integración regional en donde la contigüidad y la cotidianeidad se sintetizan en intensas relaciones de colaboración o conflicto. Si inicialmente podía pensarse que estas extensiones territoriales se encontraban confinadas al aislamiento o la exclusión, por su ubicación geográfica se han tornado estratégicas para penetrar en nuevos mercados, expandiéndolos e integrándolos a otros.

Resolver este problema de igualdad en las zonas de frontera es crear capacidades a partir de estrategias selectivas y diferenciadas. La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010). La integración fronteriza es una estrategia política clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la reducción de las desigualdades territoriales.

Desde antes de la conformación de los Estados nacionales en América Latina ha estado presente la noción de frontera. El establecimiento de las fronteras dio lugar a una enorme cantidad de conflictos, durante la época independentista e incluso en el siglo XX, que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras terrestres con una longitud mayor a 41.000 kilómetros. El devenir histórico-económico latinoamericano ha puesto de manifiesto el peso territorial de las fronteras. El crecimiento económico demostrado por algunas de ellas, el ser nodos clave en la integración física, la presencia de determinados recursos naturales estratégicos, la constitución de bienes públicos compartidos, todo esto si bien ha despertado un creciente interés por las fronteras, no necesariamente se ha traducido en términos institucionales al interior de los Estados nacionales o de los procesos de integración regional.

<sup>6</sup> Véase: Sánchez Ricardo y Wilsmeier Gordon (2005), Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>7</sup> En diciembre de 2004, el Consejo Mercado Común (CMC) aprobó la creación del “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR” (FOCEM) con el objetivo de “promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración” (Decisión N°45/04/CMC).

<sup>8</sup> Véase: Peña, Félix (2014), “Convergencia y articulación productiva a nivel regional”, Julio, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-07-convergencia-articulacion-productiva-nivel-regional>.

La experiencia de los últimos años de integración regional en América Latina pone de manifiesto los esfuerzos por articular productivamente los territorios y evitar el surgimiento de nuevas asimetrías en su interior generando una suerte de centro-periferia de la integración, manifiesta en ejes o corredores principales y otros anexos o alejados de los circuitos económico-productivos y comerciales. Un desarrollo económico territorialmente mejor distribuido, en donde vectores de productividad y competitividad se puedan recrear en las zonas de frontera contribuye con la posibilidad de paliar la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías latinoamericanas dada la coexistencia en una misma economía de sectores altamente productivos junto con el gran peso relativo de los sectores con baja productividad (CEPAL, 2012). Estas dicotomías presentes en América Latina donde algunos territorios han tenido un sostenido crecimiento y desarrollo económico sin que resulte necesariamente en avanzar y consolidar procesos de integración para generar condiciones de mayor equidad, puede ser precisamente abordado a través de los fondos regionales.

La búsqueda por la equidad requiere del diseño e implementación de políticas sustentables en el largo plazo, esto es, de ciertos grados de institucionalidad; por ello, los fondos contribuyen en dotar a los gobiernos de esta institucionalidad para que los procesos político-administrativos —en cada uno de los niveles— envueltos en la formulación de políticas, implique la formalización de las voluntades de los decisores en torno a la conformación y ejecución de estos fondos cuya finalidad sea reducir las asimetrías y brechas existentes.

## **A. Infraestructura regional como elemento de enlace de la integración fronteriza**

La creciente fragmentación de la producción global y del comercio internacional ha abierto una oportunidad de participar en diferentes cadenas de valor para los países en desarrollo y sus empresas nacionales. Las cadenas de valor contemplan toda la gama de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio, desde su concepción, a través de las diferentes fases de la producción, hasta la entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso.

Cada una de las fases o eslabones de producción del bien o servicio, tránsito de la mercancía, consumo y disposición agregan valor al producto o servicio final, y pueden estar alojados en diferentes lados de una frontera. Sin embargo, no todos los países ni todas las industrias participan con la misma intensidad en los mismos eslabones de mayor valor agregado. Esto significa que es importante examinar de qué manera participa un territorio específico en una cadena productiva que cruza la frontera y se integra con el vecino y cuál papel tiene en la distribución de beneficios que se derivan de las diferentes actividades de la cadena (Oddone, Padilla y Antunes, 2014).

La participación en distintos eslabones tiene implicaciones importantes no sólo en términos de organización industrial y de disposición de la infraestructura, sino también en términos de desarrollo económico y social, debido a que las actividades asociadas con cada eslabón tienen distinta intensidad en el uso de recursos (capital, tecnología, mano de obra o recursos naturales), distinta oportunidad de encadenamientos productivos con otros sectores nacionales y, consecuentemente, distintas oportunidades para el desarrollo de capacidades locales y de escalamiento.

El desarrollo de una infraestructura que aumente o facilite el contacto entre las diferentes regiones permite reducir algunas de las asimetrías estructurales mencionadas en el apartado anterior al estimular la integración productiva por medio de las cadenas de valor porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados, a la vez que genera oportunidades de captar mayores flujos de inversión. De esta forma, la reducción de brechas se da por medio de una mayor conectividad física pero también al generar las condiciones necesarias para atraer inversiones y reducir las asimetrías, avanzando hacia una mayor igualdad.

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en “*una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones generadas por los acuerdos regionales*” (IIRSA, 2006). La integración productiva fronteriza se da por medio de la

creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos “*hacia atrás*” y “*hacia adelante*” en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lado de la frontera.

América Latina se caracteriza por constituir un continente vasto signado por una serie de obstáculos naturales y accidentes geográficos que han dificultado su integración física. Desde la Cordillera de los Andes hasta la Selva Amazónica, desde el Pantanal hasta la Plataforma del Caribe, se trata en todos los casos de zonas de frontera que constituyen nodos clave de la integración física regional.

La Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) y la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) han sido diseñados con miras a proponer una mayor interconexión interregional.

La IIRSA<sup>9</sup> tiene su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000. Su principal objetivo es el de “promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”. Su diseño conceptual se encuentra basado en los denominados “*Ejes de Integración y Desarrollo*” (EID)<sup>10</sup> y de los “*Procesos Sectoriales de Integración*” (PSI)<sup>11</sup>. Actualmente, IIRSA se encuentra enlazada con la estructura del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

El PM<sup>12</sup> fue lanzado oficialmente en el marco de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla del 2008, como resultado de un proceso de reestructuración institucional del otrora Plan Puebla Panamá, surgido en el 2001. El proyecto persigue la complementariedad y la cooperación en materia de infraestructura, interconectividad y desarrollo social.

La RICAM es uno de los programas emblemáticos del proyecto mesoamérica en materia de transporte y contempla cinco corredores: el Corredor Atlántico; el Corredor Turístico del Caribe, el grupo denominado Corredores Logísticos Interoceánicos (CLI)<sup>13</sup>, el Corredor Pacífico<sup>14</sup> y los Ramales y Conexiones Complementarias.

<sup>9</sup> Conformada por Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

<sup>10</sup> IIRSA definió diez EID, agrupados en dos categorías: ejes emergentes y ejes consolidados, definiendo una cartera de proyectos para cada uno de los ejes e identificando un/os proyecto/s denominados “ancla/s” que constituye/n proyecto/s estructurante/s para ese EID, es decir, que si no se ejecuta/n es muy difícil que los otros proyectos articulados al ancla del EID funcionen. Entre los EID se destacan: Mercosur-Chile, Andino, Interoceánico Central, del Amazonas, Perú-Brasil-Estado Plurinacional de Bolivia, del Escudo Guayanés, de Capricornio, del Sur, de la Hidrovía Paraguay-Paraná y Andino del Sur.

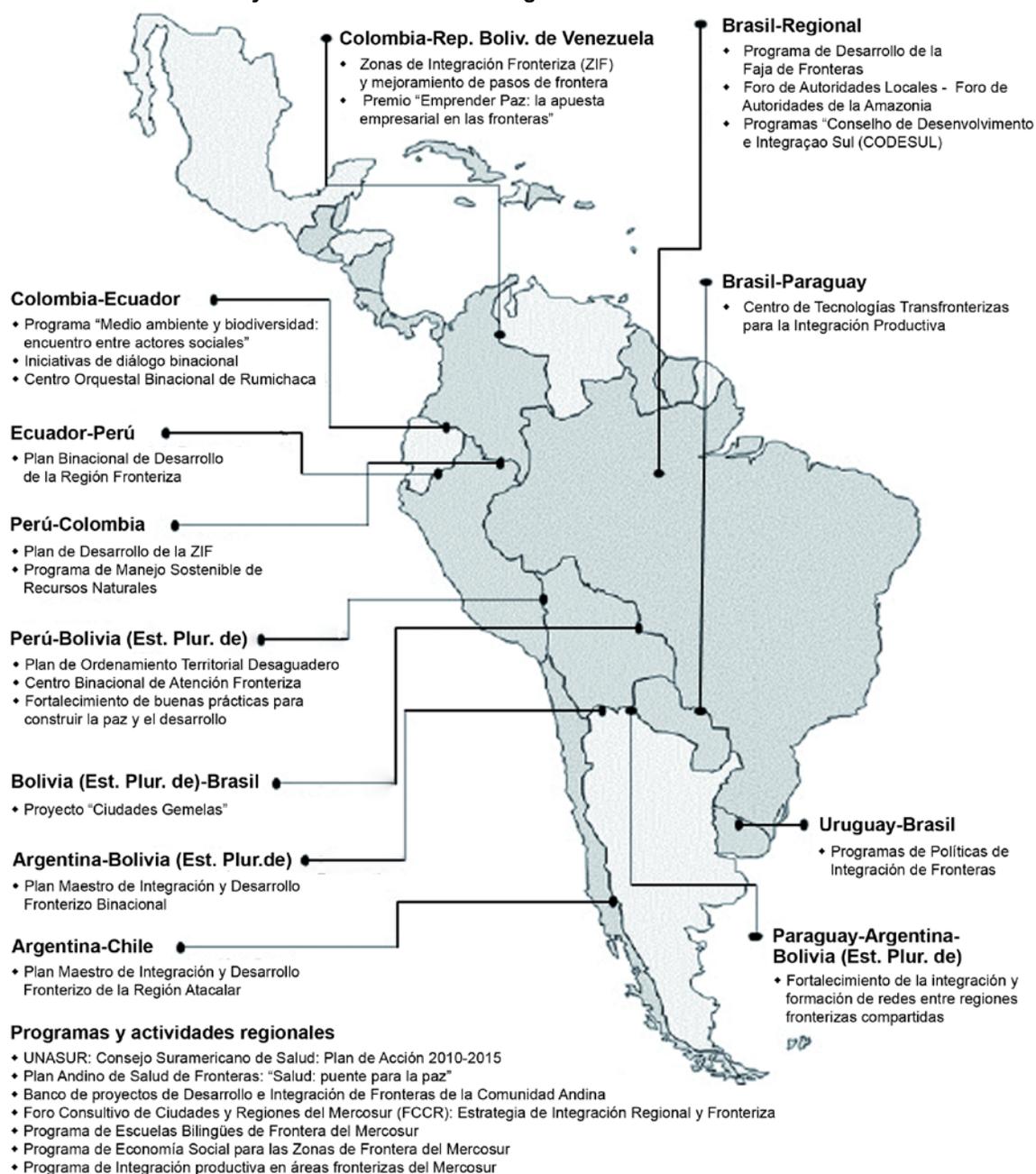
<sup>11</sup> Entre los PSI se destacan: el Programa Puertos de Primera, que se encuentra destinado a mejorar las condiciones de funcionamiento de los principales puertos de América del Sur tratando de resolver todos los problemas logados a su gestión y el Programa de Integración y Desarrollo Fronterizo (PADIF) que busca facilitar el tránsito por los pasos de frontera al mismo tiempo que da impulso al desarrollo regional considerando que no es posible solucionar las problemáticas ligadas a los pasos de frontera si al mismo tiempo no se da solución a las dificultades socio-económicas de las poblaciones que están asentadas en dichos cruces. Es de destacar también que la CAF en su “Agenda de Apoyo a la Infraestructura” cuenta con recursos de un fondo específico para zonas de fronteras conocido como Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) o con recursos del Fondo ProInfra dirigido para apoyar la formulación de proyectos de infraestructura en la región.

<sup>12</sup> Conformado por Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

<sup>13</sup> Los CLI comportan conectividad entre los litorales Atlántico y Pacífico y son: Puerto La Unión (El Salvador) -Puerto Cortés (Honduras); Puerto La Libertad (El Salvador)-Puerto Cortés (Honduras); Puerto de Acajutla (El Salvador) y los puertos Barrios y Santo Tomás de Castilla (Guatemala); Puerto Quetzal y los Puertos Barrios y Santo Tomás de Castilla (Guatemala); Puerto Limón/Moín con Puerto Caldera (Costa Rica); y, Ciudad de Panamá y Colón Panamá (Panamá).

<sup>14</sup> El proyecto consiste en crear un corredor de integración regional, con la modernización de 3,244 kilómetros de carreteras que cruza 6 fronteras y 7 países por el litoral pacífico desde México hasta Panamá a través de la cual circula el 95% de los bienes comerciales de México y Centroamérica.

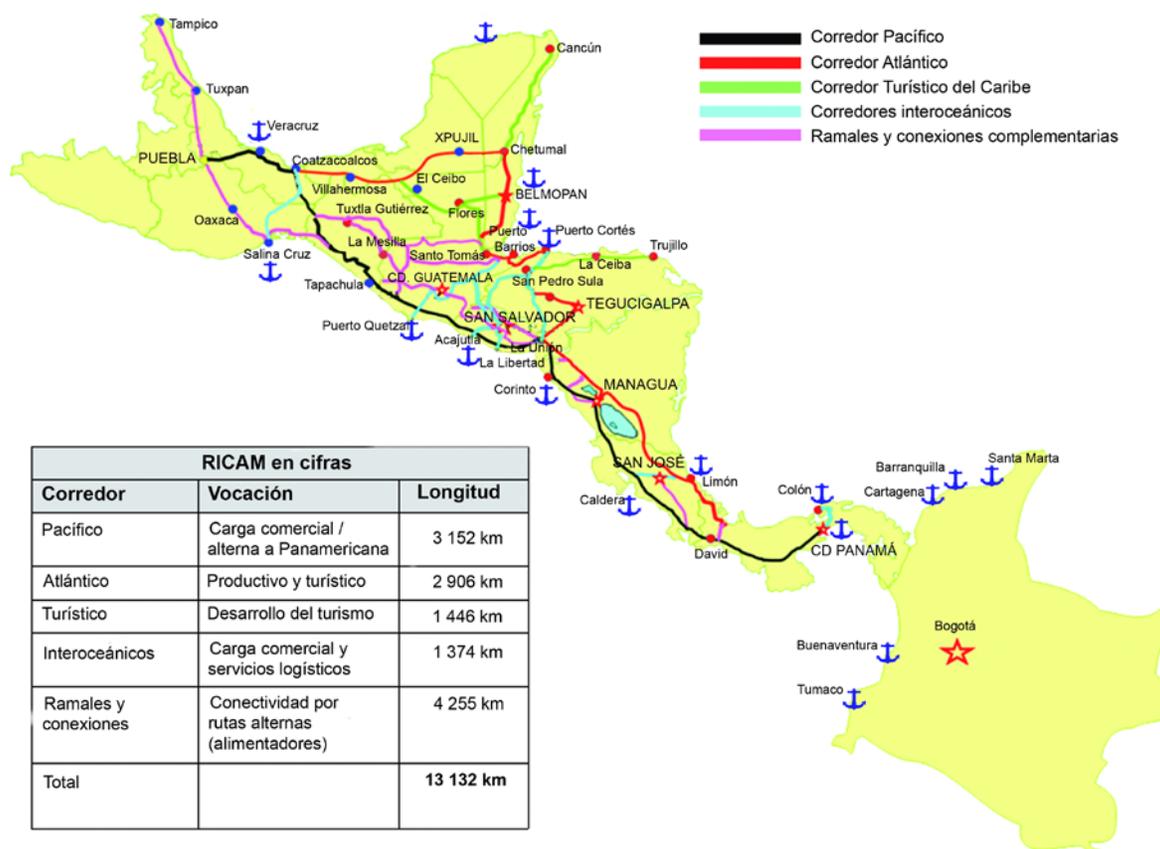
**Mapa 1**  
**Proyectos de desarrollo e integración fronteriza del IIRSA**



Fuente: IIRSA (s/f), "Cartera de Proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza", disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**Mapa 2**  
**Red Internacional de Carreteras Centroamericanas del Proyecto Mesoamérica**



Fuente: Proyecto Mesoamérica (s/f), "Red Internacional de Carreteras Centroamericanas del Proyecto Mesoamérica", disponible en: [http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=179&Itemid=108](http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=179&Itemid=108).  
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Si bien se ha hecho referencia a la infraestructura meramente productiva cabe indicar la relevancia de la dimensión social para la integración transfronteriza. Tan sólo por introducir algunos ejemplos, puede mencionarse el hecho de posibilitar un mayor flujo migratorio que permite que los mercados laborales se vuelvan más dinámicos o que el establecimiento de infraestructura hospitalaria y de la red de traslados disminuyan las tasas de morbilidad y mortalidad con el consecuente beneficio económico. El proceso transfronterizo puede convertirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales, respecto del cual los diferentes proyectos diseñados se conviertan en variables funcionales y dependientes de cada realidad regional. Los contenidos programáticos de cada uno de los tipos de proyectos deben definirse de acuerdo con la transformación o cambio perseguido. A continuación se presenta una tipología de proyectos de desarrollo que bien puede considerarse para los procesos fronterizos.

Por último, no puede dejar de sugerirse que en la dimensión política es posible que la infraestructura se presente como la expresión más emblemática de la consolidación de los procesos de integración, cristalizándose en términos formales o simbólicos pero también reales o prácticos. A modo de ejemplo, puede considerarse el corredor bioceánico que conecta desde Porto Alegre (Brasil) hasta Coquimbo (Chile), pasando por las provincias argentinas de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan; el alcance de esta obra no sólo es entre estos tres Estados, sino que tiene un significativo impacto a nivel regional e incluso global por la posibilidad de conectar el Atlántico con la cuenca del Pacífico. Este corredor procura afianzar los niveles de integración existente, por un lado, al inaugurar nuevos canales de intercambio entre los mercados latinoamericanos y procurar a su vez el fortalecimiento de América Latina y su inserción a nivel internacional mediante la ampliación de los mercados de exportación. Por otro, pone en cierta medida en cuestionamiento las diferenciadas

estrategias que llevan hacia un lado y otros los países de la región, es decir, economías que desembocan al Pacífico orientadas al mercado asiático, economías con salida al Atlántico, orientadas a Europa. También es sumamente importante tener en cuenta que cuando la construcción o la ampliación de un puente o carretera permiten potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrece mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. Por ejemplo, el compromiso del MERCOSUR por instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física (la construcción o ampliación del puente). Por el contrario, cuando no existen mecanismos de concertación regional, los acuerdos dependen totalmente de las voluntades bi-nacionales, sin vínculos estructurales y a menudo caracterizados por una alta volatilidad.

**Cuadro 1**  
**Tipología aplicable a los proyectos económicos de desarrollo fronterizo**

Tipo de proyecto	Contenidos
Detonadores	Transforman en términos socio-económicos un contexto territorial determinado
Estructurantes	Integran sectores y cadenas productivas en un territorio
De innovación	Incorporan innovación de producto o de proceso en el sistema económico local
Sistémicos	Replican y extienden metodologías y buenas prácticas

Fuente: Rhi-Sausi, José Luis (2008), "Estado del arte y perspectivas de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Local", Seminario Cooperación descentralizada y para el desarrollo local en México: Hacia la construcción de oportunidades, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora" e Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de México, Ciudad de México.

## B. Fondos regionales para sostener la integración fronteriza

Al revisar el concepto de fondo, en la literatura se suele hacer referencia a los capitales destinados a la inversión por parte de una pluralidad de actores, en este caso, Estados nacionales. La de fondos regionales (de origen público) supone un patrimonio común conformado por el aporte de todos los Estados miembros que se verán beneficiados en un futuro por la ejecución de dicho/s fondo/s para el financiamiento de obras públicas destinadas a la mejora de la red de servicios de infraestructura.

Es muy común que para las obras "*en frontera*" los Estados nacionales busquen intervenir de manera regional por lo que la conformación de fondos de capital regionales a través de las contribuciones (cuotas aportantes) de los Estados miembros permiten financiar trabajos tales como la construcción de puentes, caminos, tendido eléctrico, desarrollo de telecomunicaciones, saneamiento de aguas, etcétera, que mejore las condiciones de conectividad física, incrementando así los volúmenes de intercambio de bienes y servicios como los flujos de capital y de personas. En definitiva de lo que se trata es de desarrollar y robustecer mercados, tanto de capital como de trabajo, que por contar con un mayor dinamismo, agilicen y consoliden la integración productiva, industrial y comercial; y de esta manera "*fortalecer la autonomía de la región y la articulación de los espacios locales, nacionales y regionales, relativizando el atractivo de modelos de integración puramente comerciales (...), o con aperturas asimétricas que confirmen la tendencia a la inequidad*" (García Delgado y Chojo, 2006).

En este sentido los fondos permiten a los Estados, al menos, tres cuestiones:

- i) Gobernar con mayor autonomía: los Estados pueden prescindir del financiamiento externo por medio de inversores privados o el acceso en los mercados internacionales de capital así como a través de organismos multilaterales de crédito que pueden suponer el condicionamiento de definiciones técnicas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas o, incluso, el debilitamiento de la capacidad de decisión en aspectos políticos como en la ejecución de las partidas presupuestarias;
- ii) Promover la equidad intrarregional: a través de los fondos puede fomentarse que los socios menores aporten cuotas más reducidas pero se benefician en un porcentaje mayor con relación al capital aportado. De esta manera, se desincentiva la concentración de recursos

que tienden a consolidar las asimetrías y desigualdades aún dentro de los procesos de integración regional.

- iii) Revertir fases contracíclicas: ante condiciones macroeconómicas desfavorables, la aversión al riesgo es mayor aun por parte de particulares de modo que los fondos actúan como estabilizadores al constituir una fuente de financiamiento en contextos adversos, actuando como un factor de transición desde una fase recesiva a una procíclica, proporcionando a su vez mayor estabilidad de los flujos de inversión.

Estos tres puntos se refuerzan mutuamente en tanto que la equidad intrarregional es un factor coadyuvante en la autonomía de cada Estado y, de este modo, en la autonomía regional. Ante la necesidad de profundizar los procesos de integración entre países con estructuras productivas disímiles, los fondos de tipo estructurales logran reducir las brechas productivas y comerciales. *“Una región integrada debe percibir la importancia de realizar una apuesta rápida por la generación de infraestructura regional vial, energética y telecomunicacional que homogenice las condiciones productivas y sociales, actuando como motores neokeynesianos de empleo regional e impactando en áreas y poblaciones que hoy son marginales en las políticas nacionales”* (García Delgado y Chojo, 2006).

La conformación de fondos regionales es un fuerte estímulo para la integración fronteriza, desencadenando un proceso incremental de tipo *spill over* o efecto inducido mediante el impulso y la consolidación de directivas tendientes a la visibilización de demandas y necesidades tanto nacionales como subnacionales con el objetivo de brindar respuesta mediante la concreción de obras de infraestructura. La instancia de decisión sobre el uso de estos fondos requiere de una visión integral y conjunta de los Estados que realizan los aportes (intra-estatal entre los diferentes niveles que conforman el Estado e inter-estatal entre los Estados colindantes), procurando perseguir los criterios de efectividad, eficiencia y economía. De esta manera, se busca el establecimiento de un pacto horizontal en diferentes niveles; a nivel local, para arribar a un acuerdo en torno a la definición del espacio transfronterizo —y en consecuencia, aspectos tales como el perfil productivo y comercial— y la posterior identificación de demandas acorde a este consenso. A nivel nacional, mediante el aporte de capitales para la conformación de un fondo de inversión regional que permita luego la aprobación de los proyectos presentados por los niveles locales. Pero también se requiere de pactos verticales: si los niveles locales definen el espacio geográfico y su explotación, también estarán encargadas del uso y ejecución de los fondos demandados al nivel regional para la realización de las obras de conectividad física así como de las consiguientes tareas de administración y mantenimiento. Por su parte, los Estados —desde la instancia regional— no se limitan a la asistencia financiera; deben proveer la asistencia técnico-científica necesaria para la aprobación del proyecto, actuar en carácter de veedor para garantizar la transparencia en el uso y rendición de fondos e incluso podrían arrogarse la facultad de realizar auditorías administrativo-financieras.

Como también se ha señalado en el anterior capítulo, los pactos requieren de una planificación estratégica participativa que, guardando estrecha relación con éstos, sirva de instrumento y soporte metodológico a la vez que explicita los actores intervinientes. Esta planificación consta de cuatro etapas:

- **Diseño:** involucra a la ciudadanía y a las autoridades locales para la definición de la modalidad de explotación del territorio y las necesidades acordes a ella, así como del establecimiento de un acuerdo entre unidades administrativas transfronterizas y regionales sobre el bien público a financiar. También incluye la asistencia técnico-científica para la realización de estudios que estimen aspectos tales como el impacto ambiental pero también el alcance y resultados al finalizar la obra, velando por los criterios mencionados anteriormente de efectividad, eficiencia y economía.
- **Ejecución:** durante el desarrollo de la obra física, las autoridades locales servirán de brazo ejecutor y administrativo mientras que los órganos supranacionales proveerán de asistencia financiero-administrativa en el llamado a concurso y adjudicación de la obra. Tanto esta fase como la de seguimiento se verá atravesada por un plan plurianual de inversiones donde estén estipuladas las metas físicas y financieras para cada plazo de ejecución de la obra.
- **Seguimiento:** en torno a la realización de una obra de infraestructura, puede sub-dividirse a esta instancia en:

- Seguimiento durante la obra<sup>15</sup>: niveles locales y regionales se verán implicados en seguir dicho plan plurianual de inversiones.
- Seguimiento post-obra: los niveles locales se encargarán de la gestión del bien público transfronterizo, dividido esencialmente en la administración y mantenimiento de la obra.
- Evaluación: el órgano supranacional tiene la tarea de evaluar el grado de alcance y de cumplimiento de los objetivos propuestos durante la fase de diseño, pudiendo dar cuenta del impacto alcanzado por dicha obra.

Cabe aquí destacar que el papel de acompañamiento que desempeñen los organismos regionales para la aprobación, la supervisión y el monitoreo es clave en torno a asegurar que la capacidad pública gubernamental cumpla los requisitos necesarios (véase punto D, Capacidades requeridas en la construcción de pactos territoriales, capítulo I). Más aún, creemos que merece la pena destacar el rol que deben jugar estos organismos en la fase de evaluación, esencialmente por dos motivos. Primeramente, es sabido que la mayoría de las políticas públicas implementadas en la región —con excepción de algunos casos— no cuentan con esta instancia de evaluación<sup>16</sup> por lo que si parte de la búsqueda de la conformación de estos fondos es brindar sostenibilidad a las políticas también lo es mejorar su calidad, dotando así de mayor institucionalidad a la elaboración de las mismas. En segundo lugar, y en línea con la toma de políticas de calidad, existe la posibilidad que estos organismos supranacionales o intergubernamentales recaben aquellas experiencias exitosas con el fin de difundir y extrapolar (*scaling up*) las intervenciones, incrementando el acervo de lecciones aprendidas en la región.

### C. La integración fronteriza en procesos de integración regional

Los procesos de integración regional se han concentrado tardíamente en la integración fronteriza. La experiencia de los últimos veinte años de integración regional en América Latina pone de manifiesto la falta de articulación de los territorios compositivos; el surgimiento y crecimiento de nuevas asimetrías al interior de los propios procesos, sea en el Tratado de América del Norte (TLCAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Asimismo, la integración regional padece del anacronismo de algunos de los sistemas diseñados para la temática fronteriza que, desde mecanismos internacionales con competencias restringidas, pretenden compatibilizar los sistemas operativos y las reglamentaciones de cada país para el cumplimiento de fines específicos como la facilitación fronteriza o el comercio vecinal.

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 a esta política comunitaria. Por otro lado, la misma decisión crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). Los países andinos dieron por su parte, 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) 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).

Por su parte, el Mercosur carece de una definición común del concepto de frontera; lo cual no implica que no haya avanzado en la materia. En el año 2002, se conformó el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) con el objetivo de dar “*fluidez y armonía al relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados Partes*” y por otro lado, en el marco del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) se creó el Grupo de Trabajo en Integración

<sup>15</sup> Esta instancia, si bien a fines pragmáticos la hemos situado en la etapa de Seguimiento, se da en paralelo con la ejecución de la obra.

<sup>16</sup> Este problema responde a motivos de diversa índole, entre los que se encuentra la falta de recursos capacitados y necesarios para la recolección de datos y el posterior procesamiento y análisis de los mismos o simplemente por falta de respaldo político e institucional para nutrir las oficinas de índices y estadísticas.

Fronteriza (GTIF). El factor a destacar en el ámbito del Mercosur es la participación de las unidades subnacionales, gobiernos intermedios y locales, en el GTIF-FCCR. En esta misma línea podría inscribirse el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas vigente entre Argentina y Brasil.

El SICA, por su parte, ha intentado avanzar en una conceptualización de manera informal sobre la integración fronteriza pero el tema no ocupa un lugar dentro de los seis ejes que aborda la integración centroamericana (político, seguridad, económico, social, ambiental, y educación y cultura) ni aparece entre los 42 temas definidos como parte operativa del proceso. No obstante ello, la experiencia desarrollada en el Plan Trifinio por El Salvador, Guatemala y Honduras puede servir de ejemplo a nivel subregional, lo mismo que el papel que están desempeñando algunas mancomunidades transfronterizas.

De manera particular, el TLCAN abrió nuevos espacios de colaboración en la relación México-Estados Unidos, particularmente entre actores del sector privado, social y de los gobiernos locales de ambos lados de la frontera, buscando incentivar las relaciones de cooperación y la disminución de las asimetrías, las cuales históricamente han existido entre ambos países. Probablemente el TLCAN haya sido el mayor rector de la cooperación fronteriza entre las unidades subnacionales pero esto no se tradujo en una institucionalidad obrante en el marco del proceso regional. Este canal coadyuvó en la generación de regiones fronterizas tanto de carácter funcional como formal mientras que los Estados nacionales permanecen concentrados en la dimensión de seguridad de la frontera y la agenda migratoria.

Más allá de la normativa creada por los procesos de integración regional, hoy en día se observa una tendencia creciente a la bilateralización de los acuerdos en materia de integración fronteriza. Se pueden identificar las denominadas “*cooperaciones bilaterales reforzadas*” (Rhi-Sausi y Oddone, 2012) en los casos de Argentina y Chile a partir del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación del 2009 o entre Ecuador y Perú a partir del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza promovido bajo la modalidad de reuniones presidenciales y de los gabinetes ministeriales. Asimismo, un ejemplo interesante se observa 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 en este campo. A modo de ejemplo, se puede considerar el Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo del 31 de enero de 2011 entre Argentina y Brasil, la Declaración Conjunta de los Presidentes del 2 de junio de 2010 y la Declaración de Buenos Aires del 2 de agosto de 2011 entre Argentina y Uruguay, o la Declaración Conjunta de los Presidentes de Brasil y Uruguay, del 30 de mayo de 2011 que presenta una serie de puntos ligados a la integración fronteriza.

Éste también parece ser el principio inspirador en las relaciones peruano brasileñas dado que ambos países emitieron una serie de comunicados conjuntos y procedieron a la instalación de una Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza, cuya primera reunión se realizó en Brasilia el 11 de junio de 2010. Es interesante observar también en este proceso que los presidentes de aquel entonces, Alan García y Luiz Inácio Lula Da Silva, dieron instrucciones para que se realicen los planes operativos para la constitución de una zona de integración fronteriza (ZIF), en una suerte de extensión y transferencia de la metodología CAN a las relaciones bilaterales.

## **D. Los gobiernos subnacionales en la integración fronteriza**

Los gobiernos subnacionales de frontera han debido adaptarse y dar respuesta a una serie de retos entre los que se destacan la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en algunas decisiones y políticas locales, la transformación en los contenidos de las políticas públicas para lograr una mayor cohesión socio-territorial, entre otros. Estos desafíos, han puesto de relieve la necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores subnacionales por medio del diseño de cursos de formación y capacitación con particular énfasis en las realidades e interacciones fronterizas destinado a generar las condiciones para paliar sus asimetrías y generar condiciones de

igualdad. En este sentido es dable destacar el papel que ha jugado el ILPES a lo largo de los últimos años en materia de creación, fortalecimiento y arraigo de capacidades<sup>17</sup>.

Los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales, a la vez que se constituyen en ámbitos particulares para su ejercicio. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza fronteriza estimulan una creciente internacionalización de los gobiernos subnacionales. En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial en América Latina y el Caribe se puede demostrar cómo las unidades subnacionales son las instituciones públicas más directamente interesadas e involucradas en los procesos de integración fronteriza, por lo que se podría decir que se trata de actores indispensables aunque no suficientes (Rhi-Sausi y Oddone, 2009).

Si bien algunos municipios cuentan con capacidades que pueden ser descritas como débiles, frágiles o limitadas, son al mismo tiempo actores clave por tratarse del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano, con un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales. Adicionalmente es posible que las autoridades locales hayan participado de la definición del perfil productivo de territorio, por lo que conocen mejor las problemáticas y demandas existentes dentro de su jurisdicción, pudiendo brindar soluciones acordes al contexto local. Asimismo, es posible que las autoridades locales hayan eventualmente mantenido diálogo con sus ciudades vecinas, discutiendo qué y cómo será el espacio en construcción. Simultáneamente los procesos de integración fronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del intendente municipal o alcalde o bien de alguno de los sectores de la comunidad.

De esta manera, los actores subnacionales pueden contribuir en la definición de una agenda de gobernanza y desarrollo fronterizo en el marco de los procesos de integración regional. La integración fronteriza potenciada a partir de los respectivos procesos nacionales de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que persigue una combinación equilibrada de políticas y estrategias de gobernanza en sus dimensiones vertical y horizontal. Empero, quienes poseen un mayor conocimiento sobre las demandas locales y conocen mejor las necesidades para avanzar en la integración con sus pares o vecinos son los gobiernos de las unidades subnacionales y sus propios ciudadanos, de modo que es posible concebir que el destino de estos fondos —y su consiguiente ejecución— sea llevado a cabo por parte de las administraciones locales. No obstante, puesto que la transferencia de recursos a estas administraciones puede suponer un potencial conflicto en materia de transparencia o por su impacto ambiental tras la realización de las obras de infraestructura, puede pensarse en la importancia que supone el rol que desempeñan aquí los organismos como el Mercosur o la UNASUR para supervisar y fiscalizar la ejecución de estos fondos así como para establecer un marco regulatorio que estipule las competencias y responsabilidades que revisten a las mencionadas unidades subnacionales.

En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales y particularmente locales, cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

---

<sup>17</sup> Al respecto, véase: Williner, Alicia (2012). La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios de América Latina y el Caribe, 1962-2012, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.

## E. La integración fronteriza cierra brechas y abre caminos para la igualdad

América Latina y el Caribe han acordado que, en el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa (CEPAL, 2010). La integración fronteriza logra conjugarse dentro de esta proyección.

Los territorios y las poblaciones de frontera necesitan crear condiciones de igualdad desde las cuales generar crecimiento económico. Las hipótesis de conflicto y la consiguiente imagen de la frontera armada han desaparecido para dar lugar a una verdadera región de paz. Ello también implica apoyar y consolidar un proceso de cambio de imagen al interior de muchas dependencias nacionales fortaleciendo su relación con las poblaciones de frontera a partir de un estímulo a la desconcentración institucional y a la descentralización de competencias y decisiones. Estos dos procesos, desconcentración y descentralización, deben fusionarse con algún tipo de articulación inter-territorial entre ambos lados de la frontera que permita recrear condiciones competitivas de igualdad para trabajar de manera consensuada en una estrategia de crecimiento económico y que se adecue a un marco de sostenibilidad ambiental, en tanto valor social y económico. Las zonas de frontera, generalmente, se caracterizan por recursos naturales compartidos de los cuales se benefician dos o más países. Por ello, políticas comunes para la protección de esos recursos, para esos bienes compartidos, resultan fundamentales en el marco de la cohesión socio-territorial y la buena convivencia en la región.

En las fronteras se vive la falta de igualdad: las diferencias interregionales, las diferencias sectoriales, las desigualdades en la distribución territorial de la riqueza, las dificultades en el acceso a la propiedad privada y el hacinamiento urbano, entre otras cuestiones. La respuesta a la desigualdad pasa por mejorar las condiciones de empleabilidad de la población a la vez que se aumenta la productividad territorial de las regiones de frontera y de los países en general. Para lograr un aumento de empleabilidad con productividad son necesarias las acciones públicas de los Estados tanto a nivel nacional como en el marco de los procesos de integración regional. *“En este marco, el cambio estructural debe proveer otro mecanismo a favor de la igualdad, además de la reducción de brechas salariales y una distribución más justa en la apropiación, entre los distintos factores, de los aumentos de la productividad. Se trata de la apropiación de una proporción de esos incrementos por parte del Estado, a través de la tributación, con el objeto de reforzar el financiamiento de políticas sociales orientadas a los sectores que tienen más dificultades o que requieren más tiempo para insertarse en empleos de calidad y mejor remunerados. Tomar como base los saltos de productividad para ir conformando sistemas más robustos e inclusivos de protección social es parte de la agenda que combina el cambio estructural con la igualdad”* (CEPAL; 2012: 68-69).

La integración regional ofrece un nuevo espacio para la creación de consensos que sustenten las acciones públicas destinadas a disminuir la desigualdad. Las fronteras son espacios fundamentales para la experimentación social de la integración regional a la vez que permiten la aplicación de acciones y políticas públicas diferenciadas y selectivas para una transformación productiva con equidad socio-territorial.

Las fronteras pueden constituir, además de un terreno fértil para la experimentación socio-económica, un laboratorio metodológico a fin de evaluar los niveles de integración que se dan en los territorios fronterizos. De este modo, es posible pensar en potenciar la generación de estadísticas subnacionales y la creación de nuevos índices que midan el grado de integración que presentan dos o más localidades que se encuentran próximas en términos geográficos pero que pertenecen a diferentes Estados<sup>18</sup>. Pues una integración efectiva debería arrojar como resultado índices o tasas similares de dos unidades vecinas pese a la división política que atraviesa al territorio contiguo. En el camino de la igualdad, la generación de estadísticas subnacionales y la creación de índices que prueben esta integración efectiva son fundamentales para diseñar políticas públicas que permitan continuar avanzando en la integración fronteriza.

<sup>18</sup> Esto supone evaluar el nivel de integración en territorios fronterizos a través de la comparación de indicadores en aspectos de medición que demuestren que dos o más unidades subnacionales, especialmente si éstas son “ciudades gemelas”, se presentan condiciones similares entre sí, independientemente de cuál sea la media nacional. De esta manera, se podrían comprobar los resultados del proceso de integración endógeno en términos de alcance territorial y trascendiendo los límites político-geográficos.



### III. Un pacto para la cooperación fronteriza: la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí

---

**Nahuel Oddone**

La integración fronteriza en América Latina y el Caribe ha crecido fuertemente durante los últimos años ya sea a partir de fenómenos espontáneos surgidos desde los propios territorios; o bien, por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, por la cooperación internacional descentralizada. La frontera conformada por Monte Caseros (Provincia de Corrientes, Argentina) y Bella Unión (Departamento de Artigas, Uruguay) y Barra do Quaraí (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil) no escapa a esta regla, representando un ejemplo de dinámica espontánea derivada del liderazgo de las autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores.

Una conjunción de procesos translocales y de sintonía política ha hecho que esta triple frontera, después de años de relativo adormecimiento, haya cobrado vida más allá de las dificultades de conectividad que aún persisten, al tratarse de una frontera húmeda conformada por una serie de ríos internacionales. El río Uruguay, línea divisoria internacional entre Argentina y Uruguay, separa las localidades de Monte Caseros y Bella Unión. Por su parte, el río Quaraí es el límite internacional entre Brasil y Uruguay, hoy en día atravesado por un puente que une las localidades de Bella Unión y Barra do Quaraí (véase mapa 3).

Las relaciones fronterizas en la triple frontera de Monte Caseros-Bella Unión-Barra do Quaraí existían antes del MERCOSUR e incluso antes de la formación de los propios Estados Nacionales o el nacimiento de las ciudades<sup>19</sup>. Con el regreso de la democracia en los años ochenta, los gobiernos nacionales sudamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración* como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían<sup>20</sup>. Pero la integración regional no supuso el fin de las fronteras ni de

---

<sup>19</sup> Las fronteras de América Latina pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados Nacionales; o bien, desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras latinoamericanas que lograban diferenciar el “yo” del “otro” (Rhi Sausi y Oddone, 2009).

<sup>20</sup> En el Mercosur, la República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

las interacciones en frontera; por el contrario, sólo las redimensionó, haciéndolas más visibles por estimularlas o crear nuevas limitaciones.

**Mapa 3**  
**Triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí**



Fuente: Municipio de Monte Caseros (2012).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## A. Las condiciones fundamentales para una nueva territorialidad

Una condición fundamental para la cooperación fronteriza está dada por la convivencia pacífica que constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza.

El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia. En este sentido, la cooperación fronteriza es “*una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales*” (Pekermann, 2003: 154) que busca construir áreas de paz, desarrollo económico y bienestar socio-comunitario.

Los gobiernos locales de frontera han debido adaptarse y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan: la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales con un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política para favorecer la cohesión social y las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros.

*“Los gobiernos locales se encuentran interconectados por flujos, lo que ha generado modificaciones en su perfil pero, sobre todo, ha generado modificaciones en sus políticas públicas. Esto significa que los lugares no pueden ser más considerados como entidades cerradas, autosuficientes.*”

*Para que haya interconexión se necesitan lugares densos de actividad, ricos de identidad y cultura, pero también disponibles a abrirse hacia el exterior. En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local. Es decir, del papel que la economía local, pero también de la sociedad local —instituciones, tercer sector, voluntariado, asociaciones culturales y por los nuevos derechos— sepan desarrollar para construir economía y territorio. Todos los sujetos locales tienen que estar implicados”* (Bonomi, 2004).

La cooperación fronteriza y las regiones fronterizas articuladas en forma de red representan formas de innovación específicas en relación con el espacio, los lugares y las escalas (Jessop, 2002). La multidimensionalidad de la agenda fronteriza se condice con la multidimensionalidad característica de la innovación.

Las articulaciones en forma de red permiten a las ciudades generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje locales y las denominadas “*trayectorias de cooperación*”, que permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras, como políticas.

*“La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales”* (Morata, 2011: 37).

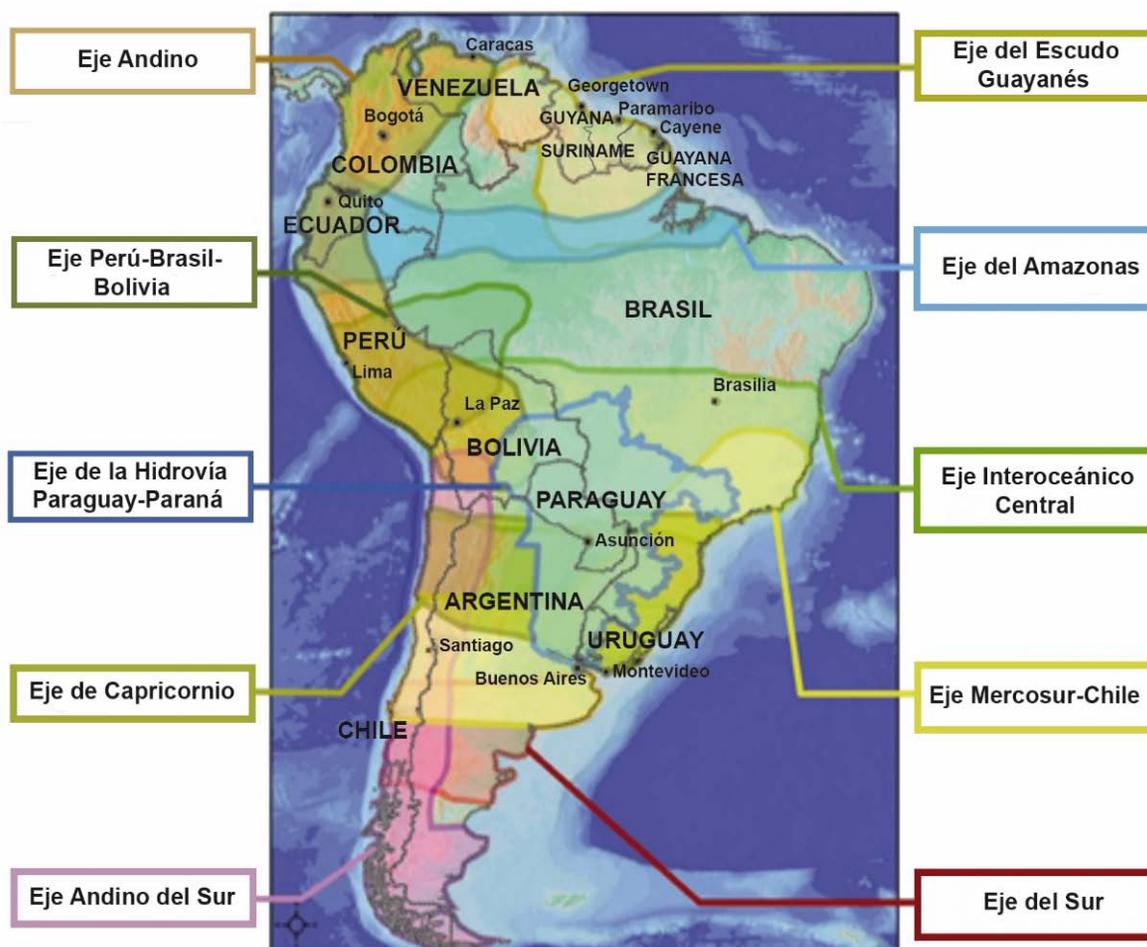
Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Nueva territorialidad que tendrá sentido si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional. Nueva territorialidad que encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales.

La cooperación transfronteriza es un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción económica internacional de la Triple Frontera constituida por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. La necesidad de articular la integración regional con el desarrollo local de las tres localidades puso 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 convierten en las variables funcionales y dependientes de cada dinámica regional en particular.

## **B. Infraestructura para la integración física y productiva de las fronteras**

Si bien en el nivel bilateral y subregional existen varios programas destinados a la integración de la infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) puede considerarse el más importante para la interconexión de América del Sur. La IIRSA tiene su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000. Su principal objetivo es el de “*promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones con una visión regional procurando la integración física de los doce países sudamericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable*”. Su diseño conceptual se encuentra basado en los denominados “*Ejes de Integración y Desarrollo*” (EID) y de los “*Procesos Sectoriales de Integración*” (PSI), (véase mapa 4).

**Mapa 4**  
**Ejes de integración y desarrollo de la IIRSA**



Fuente: IIRSA (s/f), "Ejes de Integración y Desarrollo", disponible en: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>.

Nota: Los límites y nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en *“una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones generadas por los acuerdos regionales”*<sup>21</sup>.

La integración productiva de las fronteras se da por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos *“hacia atrás”* y *“hacia delante”*<sup>22</sup> en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lado de la frontera. El desarrollo de la infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacio económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados (BID, 2011).

<sup>21</sup> IIRSA, Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID, Resumen Ejecutivo 2006, 13 p.

<sup>22</sup> Los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de Hirschman buscan demostrar cómo y cuando la producción de un sector es suficiente para hacer atractiva la inversión en otro sector que éste abastece (encadenamiento hacia atrás) o que procesa (encadenamiento hacia delante).

La integración productiva transfronteriza puede ser entendida como un proceso que otorga mayor densidad a los flujos de producción y comercio, derivado de la ampliación del mercado regional que es impulsado por la agregación de valor, las complementariedades productivas y la especialización, cuyo instrumento de acción es la infraestructura y la reducción de los costos del transporte. *“La integración productiva es un proceso de profundización de la integración regional que requiere de la superación de trabas de naturaleza física, burocrática e institucional. El proceso requiere, además de las mejoras en dotación de infraestructura, de otros factores tales como la reducción de barreras no arancelarias, la mejora de los temas institucionales y la compatibilidad de los regímenes macroeconómicos”* (BID, 2012).

Dado que IIRSA se caracteriza por una visión geo-económica de articulación del territorio, la Iniciativa busca “contribuir a la profundización de la integración de los países de América del Sur centrándose en la integración física y productiva, principalmente a través del desarrollo de proyectos de infraestructura capaces de generar posibilidades de mayor densidad de las cadenas productivas regionales, la complementariedad productiva entre países, la mayor agregación de valor a los productos de la región y oportunidades de inversión viabilizadas a partir de nuevas inversiones en infraestructura. Los efectos más visibles de la infraestructura son: la ampliación de los mercados, las posibilidades de mayor especialización de la producción, la ampliación de escalas, las ganancias de eficiencia derivadas de mejores localizaciones de la producción y el mejor aprovechamiento de los recursos” (BID, 2012).

Aquellos puntos de frontera que cuenten con buena infraestructura y conectividad se destacarán del resto de los pasos de frontera como espacios territoriales privilegiados. Tal es el caso de las ciudades gemelas de Concordia (Provincia de Entre Ríos, Argentina)-Salto (Departamento de Salto, Uruguay), Uruguayana (Estado de Río Grande do Sul, Brasil)-Paso de los Libres (Provincia de Corrientes, Argentina), de Puerto Iguazú (Provincia de Misiones, Argentina)-Foz de Iguazú (Estado de Paraná, Brasil)-Ciudad del Este (Departamento de Alto Paraná, Paraguay) y de Clorinda (Provincia de Formos, Argentina)-Asunción (Paraguay). De existir un puente sobre el río Uruguay que conecte las ciudades de Monte Caseros y Bella Unión se estaría generando un nuevo paso de frontera de vital importancia para el comercio intrarregional, conectado —a su vez— de forma directa con el mercado brasileño a partir del puente ya existente entre Bella Unión y Barra do Quaraí. Es de destacar que este cruce tripartito se encuentra a 580 km de Buenos Aires, 531 km de Montevideo y 709 km de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul. Las localidades Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí se encuentran alojadas o forman parte de los siguientes EID/IIRSA: Eje MERCOSUR-Chile, Eje de Capricornio<sup>23</sup>, Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná<sup>24</sup>.

La posibilidad de construir un puente entre Monte Caseros y Bella Unión posibilitaría la incorporación de los Departamentos del norte de Uruguay al proceso de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) y, junto con el Estado de Rio Grande do Sul, podrían extender la ZICOSUR de Atlántico a Pacífico a la vez que se fortalece el Eje de Capricornio. La habilitación de este nuevo paso fronterizo se constituye en una herramienta de articulación económico-productiva de relevancia de nivel subnacional, nacional pero también internacional en el marco de la propuesta del MERCOSUR.

### C. Las políticas nacionales de frontera

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas. Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta primera concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas

<sup>23</sup> Por la línea de latitud sobre la cual se encuentra, tiene una gran trascendencia económica para las regiones de la Zona de Integración Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR).

<sup>24</sup> Se trata del principal proyecto de infraestructura en zonas fronterizas, buscando potenciar el uso navegable de la Cuenca del Plata y la articulación de los 25 puertos de ésta a través de obras de profundización, rectificación, ensanche y señalización de los 3.342 km navegables. Asimismo, los estudios principales para la conformación de la hidrovía arrojaron como resultado la necesidad de ampliar a otras cuatro subcuencas: Tieté-Paraná, Paraguay-Paraná, Río Uruguay y Río de la Plata.

entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y/o locales). Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias y el surgimiento de las denominadas lagunas competenciales.

Al alejarse de las tradicionales hipótesis de conflicto que gobernaron en los países sudamericanos en ocasión de las dictaduras militares de la década del setenta, al alejarse de la construcción de la frontera armada, de la frontera de defensa, es necesario considerar la reflexión presente, en un contexto de integración regional, en el que la cooperación transfronteriza busca concebir las áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y equilibrios territoriales, plausibles y funcionales para la construcción de la paz.

## 1. Argentina, una concepción tradicional de la frontera

Argentina cuenta con un total de 9.376 km de frontera distribuidos de la siguiente forma: con Brasil se extienden unos 1.132 km, con Paraguay unos 1.699 km y con Uruguay unos 495 km. Con el Estado Plurinacional de Bolivia la unen unos 742 km y con Chile unos 5.308 km en la segunda frontera lineal más larga del planeta.

La Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras del Ministerio del Interior tiene a su cargo la competencia principal en materia de fronteras. Las actividades de la Dirección consisten en: coordinar las acciones que desarrollan los organismos nacionales en los pasos internacionales habilitados y participar en la administración de los pasos y centros de fronteras; llevar a cabo las tareas inherentes a la tramitación de los permisos de explotación de servicios complementarios en los complejos fronterizos y las autorizaciones de construcciones y mejoras en los pasos de fronteras a cargo de la Secretaria de Interior; representar a la Secretaria de Interior en el Subcomité Técnico de Controles y Operatoria de Frontera del CT 2 “*Asuntos Aduaneros del MERCOSUR*” y en las Reuniones Binacionales sobre Temas Fronterizos, entre otras.

El área específica de “*Pasos de Fronteras*” de la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras tiene injerencia en lo que respecta a la infraestructura de los Pasos y Centros de Fronteras, tramitando las autorizaciones para la construcción de nuevas obras o refuncionalización de las existentes. Desempeña actividades de coordinación entre los organismos nacionales que ejercen funciones en los pasos internacionales; gestiona las licitaciones para la explotación de servicios complementarios en los Pasos Fronterizos; tramita las habilitaciones de los Pasos Fronterizos a partir de las peticiones cursadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dirección de Límites y Fronteras y Dirección de Países Limítrofes<sup>25</sup>), como así también representa al Ministerio del Interior en las reuniones internacionales, binacionales o del MERCOSUR dentro de su competencia.

## 2. Brasil, una concepción de la frontera que avanza e integra

Brasil es el país más grande de Sudamérica con una superficie estimada de 8,5 millones de km<sup>2</sup>. Esta particularidad implica que tenga límites con casi todos los países sudamericanos a excepción de Chile y de la República del Ecuador.

La consideración fronteriza, según algunos especialistas, ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del artículo 3 se sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: “*erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales*”. Esta afirmación se ha interpretado como la base material para sustentar las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras del Brasil. Asimismo, en el artículo 20 se nombra el concepto de “*faixa de fronteira*” al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión: “*Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras (...), los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así como los terrenos marginales y las playas fluviales (...) las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países*”. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “*La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley*”.

<sup>25</sup> Ambas pertenecientes a la Subsecretaría de Política Latinoamericana.

Este artículo es fundamentado originariamente por razones de defensa nacional, puesto que en el artículo 91 al hablar de las competencias del Consejo de Defensa Nacional se hace expresa mención a *“proponer los criterios y condiciones de utilización de áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre el uso efectivo, especialmente en la franja de la frontera y en las relacionadas con la preservación y la explotación de los recursos naturales de cualquier tipo”*.

Esta concepción securitaria de la franja de frontera ha ido mutando en los últimos años fundamentándose en el desarrollo equitativo y sustentable como construcción de zonas de paz.

El concepto brasileño de *“faixa de fronteira”* abarca 150 km de ancho, 15.719 km de frontera, 11 Estados Federados y 588 municipios sobre un total de 5.564 y abarca el 27% del Territorio Nacional con casi 10 millones de habitantes. En este contexto, el Ministerio de Integración Nacional de Brasil ha propendido a una nueva interpretación del concepto de *“faixa de fronteira”*. La misión del Ministerio consiste en *“promover el desarrollo sostenible y la integración de las regiones menos dinámicas, estimulando la diversa base social, económica, ambiental y cultural del país y la equidad de oportunidades con vistas a la reducción de las desigualdades regionales”*.

Asimismo, al instituirse la Política Nacional de Desarrollo Regional<sup>26</sup> se persigue: *“reducir las desigualdades en el nivel de vida de las regiones brasileras, promover la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo y orientar los programas y acciones federales en el Territorio Nacional, atendiendo a lo dispuesto en el inciso III del artículo tercero de la Constitución Brasileña”*.

Ante estos expresos mandatos se puso en marcha el Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja de Frontera (PDFF) de la Secretaría de Programas Regionales del Ministerio de la Integración Nacional de Brasil. La aplicación del PDFF implicó una nueva interpretación de la frontera basada: *“en un concepto de aproximación, unión y apertura de un espacio integrado sobre el cual se deben orientar las estrategias del desarrollo a través de acciones conjuntas con países vecinos”*.

En el contexto del PDFF se definieron una serie de territorios prioritarios para la actuación conjunta, articulados a partir de tres arcos de regionalización: el arco norte, el arco central y el arco sur. A su vez, al interno de estos tres grandes arcos regionales se definieron una serie de subregiones.

Los objetivos estratégicos definidos a partir del PDFF son la inserción social y económica de las poblaciones locales, la convergencia de políticas públicas sectoriales en la franja de frontera considerando la diversidad socioeconómica y cultural, las inversiones en cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sostenible de regiones menos dinámicas y la mejora de la gobernanza con el estímulo explícito a la participación de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo en la frontera.

Las líneas de acción identificadas para desarrollar los objetivos estratégicos son el desarrollo integrado de Ciudades Gemelas, la dinamización de Encadenamientos Productivos Transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etc.), el fortalecimiento de la sociedad civil y de los actores subnacionales y la evaluación del marco legal brasileño y sudamericano referente a la frontera.

### **3. Uruguay, una concepción social de la frontera**

Uruguay tiene fronteras con Argentina y Brasil. Argentina y Uruguay comparten 495 km de frontera húmeda. Uruguay y Brasil comparten una franja de frontera de 1.067 km de extensión desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del río Quaraí en el río Uruguay. De ese total, 320 km son frontera seca y el resto es frontera húmeda. Una característica particular de esta frontera es la inexistencia de accidentes geográficos u otras especificidades espaciales que impidan la libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

La Dirección Nacional de Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social ejecuta el Programa *“Políticas de Integración de Frontera”* desde el año 2006, que pretende contribuir en la construcción de una estrategia de intervención territorial específica en las zonas de frontera del país para promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida. La consonancia de este programa social con la política nacional e internacional de Uruguay es relevante.

<sup>26</sup> Por medio del Decreto N°6.047 del 22 de febrero de 2007.

El objetivo general del Programa consiste en: “Promover la mejora de la calidad de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos en el espacio territorial de frontera, desarrollando intervenciones integrales, interinstitucionales e integradas, generando un ámbito de encuentro, articulación y coordinación de las políticas públicas sociales e impulsando la participación social”.

Los objetivos específicos son:

- Fortalecimiento de los ámbitos e instancias de articulación interinstitucional existentes en el territorio de frontera.
- Promoción de nuevas instancias y mecanismos de articulación, integración y participación en las zonas de frontera (“Grupos de Frontera”<sup>27</sup>).
- Reconocimiento, legitimación, promoción y difusión de la identidad cultural fronteriza.
- Relevamiento, sistematización y difusión de información socio-demográfica referida a la población que habita en la región de influencia del programa.
- Relevamiento, sistematización y difusión de la información relevante para los actores que habitan el territorio de frontera.
- Contribución a la construcción de un modelo de gestión descentralizado que integre la realidad social, cultural, política y económica de la frontera.
- Contribución para la formulación de un modelo de gestión de las políticas sociales públicas y para la integración regional en el MERCOSUR<sup>28</sup>.

Uruguay construye por medio de este programa una aproximación socio-territorial de la frontera que busca satisfacer las demandas concretas de sus poblaciones locales fronterizas.

## D. La voluntad política de los gobiernos nacionales

Es muy común que dentro de los procesos de integración regional “se bilateralicen” los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza. Un ejemplo muy interesante se observa 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. Circunscribiéndonos a la frontera bajo estudio, pueden considerarse los recientes acuerdos presidenciales sobre cooperación transfronteriza entre Argentina y Brasil, entre Argentina y Uruguay o entre Brasil y Uruguay<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> En la frontera objeto de nuestro análisis se destaca el Grupo constituido por Bella Unión y Barra do Quaraí.

<sup>28</sup> Los lineamientos que el programa mencionó fueron:

- i) integración regional a nivel del MERCOSUR: es prioritaria la integración de las políticas sociales de frontera con los países vecinos;
- ii) articulación y coordinación: facilitar la articulación y coordinación a nivel local y nacional con organizaciones e instituciones públicas, de la sociedad civil y mixtos, ya sea a partir de espacios e instancias ya existentes y en funcionamiento a nivel territorial o mediante la creación de nuevos espacios, como son los grupos de frontera;
- iii) fortalecimiento institucional de lo local: Fomento y promoción de iniciativas, propuestas y proyectos originados a nivel local;
- iv) se privilegia el espacio local como ámbito donde se expresan las necesidades, potencialidades y desafíos para el desarrollo humano de la población de la zona de frontera;
- v) territorialidad: Las distintas intervenciones se llevan a cabo y cobran sentido en y desde el territorio y por ello el programa intenta aportar a la construcción de políticas que incorporen la perspectiva de la territorialidad;
- vi) promoción de la inclusión de la Perspectiva de Género, Generacional y étnico racial y;
- vii) promover la generación de un espacio de Participación Social.

<sup>29</sup> Es de destacar que entre Brasil y Uruguay se encuentra vigente el Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos desde agosto de 2002 en el que se hizo extensión de la calidad de natural fronterizo a los habitantes uruguayos de la frontera brasileña. La delimitación del espacio geográfico de este acuerdo se basa en una franja de 20 km hacia el interior de cada uno de los Estados medidos desde la línea divisoria. Tomando en cuenta este criterio, la población residente en esa franja es de 150 mil habitantes del lado uruguayo y de 180 mil del lado brasileño lo que totaliza aproximadamente 350 mil habitantes.

## 1. Argentina-Uruguay

La Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Oriental del Uruguay, José Mujica, y de la República Argentina, Cristina Fernández, realizada en San Juan de Anchorena el 2 de junio de 2010, simbolizó el fin de una etapa delicada en el relacionamiento bilateral. Los puntos centrales de la Declaración se basaron en la reinstitucionalización de la Comisión de Desarrollo Fronterizo (CODEFRO)<sup>30</sup> junto con el mejoramiento de la infraestructura y el fortalecimiento de la dotación de recursos humanos en los pasos fronterizos y la reactivación de los Comités de Integración entre ambos países.

La Declaración de Buenos Aires firmada el 2 de agosto de 2011 constituye un nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay. Abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, la salud y el inicio de una serie de estudios de prefactibilidad para obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera.

En el punto 7 sobre “*Integración Física*” de la Declaración de Buenos Aires se menciona: “*El acuerdo para la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión, encomendándole a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la elaboración de los estudios necesarios para la realización de la obra, manteniendo una adecuada coordinación con las respectivas autoridades nacionales competentes. Las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral para la elaboración de un Programa destinado a la mejora de la Conectividad Territorial Argentina-Uruguaya, financiado a través de fondos de preinversión instituidos en el marco de la iniciativa IIRSA por los organismos internacionales de crédito que apoyan a la misma*”.

## 2. Argentina-Brasil

Las presidentes de Argentina y de Brasil, Cristina Fernández y Dilma Rouseff, firmaron el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires un acuerdo para instaurar una Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) entre ambos países<sup>31</sup>. Entre los fundamentos para la instauración de la CODEFRO se destacan la importancia de la integración fronteriza en el contexto general de la cooperación política y económica bilateral y la especificidad de la frontera como espacio compartido donde son necesarias acciones integradas y coordinadas para enfrentar de manera eficaz los desafíos comunes<sup>32</sup>.

Asimismo, es importante mencionar la reciente ratificación por Brasil del Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas firmado por ambos países el 30 de noviembre de 2005. Con fecha 31 de mayo el Senado Federal de Brasil aprobó el Proyecto de Decreto Legislativo (PDS) N°104/11 que ratifica el Acuerdo sobre Regiones Fronterizas Vinculadas que en la Argentina ya había sido aprobado por la Ley N°26.523 promulgada el 27 de octubre del 2009. En el listado Anexo al Acuerdo se destacan las localidades de Monte Caseros-Barra do Quaraí. Entre los beneficios de constituir Ciudades Fronterizas Vinculadas se encuentra la posibilidad de instrumentar una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> La CODEFRO, nacida en 1987, tiene entre sus cometidos la promoción de la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas del río Uruguay y es conducida por las respectivas Cancillerías. En su conformación tuvo un papel decisivo el Comité de Planificación y Gestión de los Municipios integrados del Bajo Río Uruguay, entidad intermunicipal fronteriza, que agrupaba a trece municipios de ambas márgenes del río.

<sup>31</sup> En 1997 se firmó un acuerdo con el objetivo de instalar una CODEFRO sin resultado alguno.

<sup>32</sup> La Delegación de cada una de las Partes será presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina y por el Secretario General de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil.

<sup>33</sup> Tal como se menciona en la Ley N° 26.523: “1. Los titulares de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo gozarán de los siguientes derechos en las localidades fronterizas vinculadas de la Parte emisora de la tarjeta, tal como está delimitada en el Anexo I:

a) Ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo a las leyes destinadas a los nacionales de la Parte en que se desarrolla la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación y ejercicio profesional gozando de iguales derechos laborales y previsionales y cumpliendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias que de ellas emanan; b) Acceso a la enseñanza pública, en condiciones de gratuidad y reciprocidad; c) Atención médica en los servicios públicos de salud en condiciones de gratuidad y reciprocidad; d) Acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, según las normas específicas que constan en el Anexo II; y, e) Cualesquiera otros derechos que las Partes acuerden conceder”.

### 3. Brasil-Uruguay

La Declaración Conjunta de los Presidentes de Brasil y Uruguay, Dilma Rouseff y José Mujica, del 30 de mayo de 2011 presenta una serie de puntos ligados a la cooperación e integración fronteriza. De los mismos se destacan los puntos 2 y 29:

- Punto 2: Los Presidentes *“reafirmaron su compromiso de mantener las reuniones presidenciales periódicas tendientes a fortalecer aún más la asociación estratégica a través de múltiples proyectos de integración, complementación productiva y de cooperación que se han venido sustanciando de manera exitosa a través de la Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva Uruguay-Brasil (CBPE) y con el mecanismo de integración de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo<sup>34</sup>”*.
- Punto 29: Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo. Los Presidentes: *“valorizaron la trascendencia de este mecanismo de cooperación y desarrollo (...), acordaron proseguir fortaleciendo éste ámbito bilateral mediante reuniones anuales y la creación de nuevos grupos de trabajo que permitan sistematizar su compleja y amplia agenda en los diferentes procesos de interés en dicha región, subrayaron la importancia de la implementación del Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la Prestación de Servicios de Salud, (...), expresaron su voluntad de fortalecer la Educación Técnica, especialmente en la Región de Frontera, orientadas a sectores estratégicos tales como las telecomunicaciones, la aviación, la industria naval, las energías alternativas y la logística”*.

En la subregión constituida por Barra do Quaraí y Bella Unión se encuentra, asimismo, vigente un acuerdo destinado al aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del río Quaraí que instituyó en 1998 la *“Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Quaraí”*. En el marco de esta Comisión se han desarrollado estudios sobre fiscalización y monitoreo de las obras hidráulicas, de sistemas de riego, para el control de la erosión, un sistema de alerta temprana sobre posibles inundaciones, manejo de la fauna ictícola, entre otros.

Resulta común que 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>35</sup> en donde el papel de los Comités de Integración y Fronteras ha desempeñado un papel central en el fortalecimiento de los vínculos transfronterizos o el acuerdo político que ha dado estabilidad a la frontera de Ecuador y Perú, promovido bajo la modalidad de reuniones presidenciales y de los gabinetes ministeriales. Un ejemplo muy interesante se observa 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 (pueden considerarse los recientes acuerdos a nivel presidencial sobre cooperación transfronteriza entre Argentina y Brasil<sup>36</sup> o entre Argentina y Uruguay<sup>37</sup>). Este también parece ser el principio inspirador en las relaciones del Perú: un Estado asociado al MERCOSUR<sup>38</sup> que, mediante un acuerdo político bilateral con Brasil, podría formar parte del listado de acuerdos binacionales *“fuertes”* para un trabajo compartido en las fronteras<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo se inaugura con el Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos de 2002.

<sup>35</sup> Materializado en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, firmado por las Presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet el 30 de octubre de 2009.

<sup>36</sup> Protocolo Adicional al Acuerdo de Creación de la Comisión de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (CODEFRO) firmado por las Presidentes Cristina Kirchner y Dilma Rouseff el 31 de enero de 2011 en Buenos Aires.

<sup>37</sup> Declaración de Buenos Aires, Declaración Conjunta de los Presidentes de Argentina, Cristina Fernández, y de Uruguay, José Mujica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2 de agosto de 2011.

<sup>38</sup> El 25 de agosto del 2003 fue suscrito el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-Perú” concebido junto 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.

<sup>39</sup> 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 conjuntos en la materia y se

## E. Gobiernos locales: actores fundamentales de la gobernanza fronteriza

“En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar cómo las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables aunque no suficientes. (...), las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel (...), cuyo anillo débil, pero fundamental, (...) es el gobierno local como articulación de base” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 215).

La cooperación fronteriza se entiende como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos para reforzar los procesos de desarrollo translocal e integración regional. Los procesos de cooperación transfronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del propio intendente municipal o alcalde o bien de algún/os sector/es de la comunidad. Lo importante es que el alcalde o intendente y su comunidad tengan visión de territorio y se piensen en conjunto. Es decir, a la definición de qué tipo de ciudad quiere la ciudadanía se suma qué tipo de frontera quieren constituir<sup>40</sup>.

Los municipios son actores clave 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 fundamentales para pensar y construir la imagen del “territorio posible”, (Bozzano, 2004). Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de *responsiveness* es esencial si las preferencias expresadas por la ciudadanía se logran materializar en políticas públicas locales.

Si “la gobernanza consiste en gestionar redes”, (Rhodes, 1997), 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 generan las condiciones que minimizan los riesgos de su propia interacción, exploran la creación de escenarios de cooperación y diseñan mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

La cooperación fronteriza como modalidad de desarrollo translocal potenciada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical<sup>41</sup> y horizontal<sup>42</sup>.

---

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. En este orden de ideas se destacan los acuerdos firmados por los presidentes Lula de Silva y Alan García en junio de 2010: “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”.

<sup>40</sup> La planificación estratégica se presenta como una herramienta útil para la cooperación fronteriza. Que una ciudad o par de ciudades fronterizas cuente con su plan estratégico indica que la/s sociedad/es constitutiva/s es/son consciente/s de la necesidad de pensar y definir una estrategia, que a la vez sea un diagnóstico situacional que busca su propia orientación. La estrategia se define pensando la ciudad (o frontera), su misión y visión de futuro, a partir de una línea matriz u orientación esencial. Por otro lado, si bien se debe tomar en cuenta que la planificación estratégica y el planeamiento urbano son procesos diferenciados, necesariamente deberán estar coordinados pues son totalmente complementarios y tienden a paliar el crecimiento desordenado del territorio en aquellas ciudades de frontera seca. La planificación estratégica genera necesariamente objetivos comunes en el territorio, en las instituciones y en los agentes económicos y sociales que actúan en las ciudades. Una planificación estratégica receptiva de los intereses ciudadanos tiene casi garantizada la concreción de sus objetivos desde el origen de su formulación. Si la planificación estratégica toma verdaderamente en cuenta el valor de la representatividad, contribuye a construir confianza en el tipo de ciudad o frontera que se quiere generando o fortaleciendo el capital social presente en el territorio. Si los contenidos de la planificación estratégica son receptados por las políticas públicas, es casi indudable que las mismas mantendrán un largo apoyo de la ciudadanía durante su etapa de ejecución. Como sostuviera Dror (1990): “la planificación es al presente el más estructurado y profesionalizado modo de hacer políticas”. Yehzekel Dror, “Enfrentando el futuro”, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, 347 p.

<sup>41</sup> Es necesaria la coordinación de la acción fronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias sea por superposición (*overlapping*) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado: Federal o

En ambos niveles de gobernanza, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir el concepto de gobernanza local entendida como: “*la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones*” (Crespo, 2011: 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación así como de estrategias de “*aprender haciendo*” (*learning by doing*), un catalizador importante de las demandas socioterritoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. En aquellos territorios en donde se cuenta con la presencia de una universidad o centro de investigación y estudios, la articulación universidad-municipio genera un espacio o comunidad de aprendizaje e innovación que permite la creación de nuevos conceptos e instrumentos operativos que propenden a la integración fronteriza. Territorialmente se arraiga la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i).

Las comunidades de aprendizaje afincadas en los territorios contribuyen también con la diferenciación necesaria entre procesos y proyectos, en donde estos últimos deben ser la variable funcional y dependiente de las dinámicas que se observan en los territorios. La innovación forma parte de un proceso de transformación socio-territorial e institucional en donde la creatividad colectiva, en un contexto general de cierta dispersión de la autoridad política, puede favorecer la generación de respuestas a partir de la creación de estructuras descentralizadas que cuentan con la capacidad de ofrecer soluciones políticas a demandas concretas. Se trata, en todo caso, de una gestión de la innovación a la vez que se favorece una innovación de la gestión.

## **F. Un camino hacia la gobernanza fronteriza para Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai**

Desde la normalización de las relaciones Argentina-Uruguay a partir de la Declaración de Anchorena (2010) y la elaboración de prioridades y cursos de acción correspondientes, las autoridades locales de Monte Caseros y Bella Unión han trabajado de manera conjunta en la identificación de un cuerpo de propuestas que abarcan temáticas ambientales, económicas, culturales, sociales y de salud, entre otras.

Las relaciones fronterizas entre las poblaciones locales de Monte Caseros y Bella Unión abarcan la infraestructura de comunicación, la integración productiva, el sector agropecuario y la pesca, el turismo regional, la educación de frontera y la protección de la salud pública y el medio ambiente, entre otros temas.

La realidad trinacional fronteriza de ciudades gemelas se vio reforzada a partir de la Ley N° 18.567 del 13 de septiembre de 2009 sobre “*Descentralización Política y Participación Ciudadana*”, que permitió la creación de la Alcaldía de Bella Unión en Uruguay. Un completo alineamiento político e institucional que permite avanzar en la construcción de la microrregión de integración fronteriza.

---

Unitario, el nivel de descentralización, de coparticipación, etc.; y, asimismo, se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional sean intergubernamentales o supranacionales.

<sup>42</sup> La cooperación fronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera, implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia fronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

En materia de infraestructura, la habilitación y puesta en funcionamiento de un puente internacional transfronterizo que interconecte el sur de la provincia de Corrientes con el norte de Uruguay y el sur de Rio Grande do Sul constituye una herramienta fundamental de articulación económico-productiva de relevancia en el marco de las respectivas propuestas de desarrollo nacionales como de los sistemas de comunicación y transporte multimodal necesarios para el MERCOSUR.

En esta triple frontera hay una población a la espera de su puente, una población que construye su puente en el día a día a través de las interacciones cotidianas del vivir fronterizo. La apropiación social de la propuesta está fuera de discusión. El empoderamiento de los actores y el liderazgo político local han sido comprobados. Por ello, el estudio de factibilidad en desarrollo por la CARU sienta tan sólo las bases técnicas para la construcción material de un puente cuya construcción social ya se encuentra edificada.

La búsqueda de un puente que comunique las localidades se constituyó en la base sobre la cual se articularon políticamente los tres intendentes y sobre la que se encaminó la participación de la sociedad civil local. Innumerables veces se cruzó en lancha el río Uruguay con el objetivo de construir consenso y llegar a un acuerdo. Ante la existencia de un puente que comunica Bella Unión con Barra do Quaraí, quedaba en claro la necesidad de comunicar Monte Caseros con Bella Unión y, así, fundar una microrregión de integración fronteriza.

El desarrollo de la infraestructura física es indispensable para atender las necesidades básicas de cualquier población, a la vez que dinamiza la competitividad internacional y vigoriza los procesos de integración regional en curso. Una obra de conectividad física como la que se pretende es, sin lugar a dudas, un proyecto “estructurante” para los territorios de frontera comprendidos y a partir de la cual se redefinirán y redimensionarán tanto las relaciones locales como las interacciones regionales e internacionales.

Desde la Dirección de Cooperación Internacional del Municipio de Monte Caseros se concursó por una asistencia técnica para el diseño de un Plan Director de Gestión Fronteriza para las tres localidades. La misma fue financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) en el marco del Programa Hispano Argentino sobre Gobernabilidad y Administración y se ejecutó durante el mes de diciembre de 2011. El proyecto se tituló “*Fronteras: lugar de encuentro*” y consistía en el asesoramiento de un experto para el desarrollo de un Plan Director y la capacitación de un grupo de técnicos municipales de las tres comunidades en métodos, prácticas y formas de cooperación fronteriza adecuadas a las características y necesidades de la zona. Además, se elaboró un modelo de hermanamiento que, hasta la fecha de redacción de este capítulo, se encontraba en proceso final de redacción y negociación para someterlo a la firma de los tres intendentes de frontera.

En materia de integración productiva fronteriza, la inclusión de la cadena citrícola de la frontera argentino-uruguaya en el marco de los programas del Grupo de Integración Productiva (GIP) del MERCOSUR es de vital importancia para el crecimiento de los productores citrícolas<sup>43</sup>.

La producción citrícola extendida en ambos márgenes del Río Uruguay presenta índices significativos para ambos países. Las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones del lado argentino y los Departamentos de Río Negro, Paysandú, Salto y Artigas del lado uruguayo, constituyen territorios limítrofes con un patrón de producción citrícola basado en pomelos, naranjas, mandarinas y limones<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> El principal objetivo del GIP es “el fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y, particularmente, la integración de cadenas productivas de Pequeñas y Medianas Empresas de los países de menor desarrollo económico relativo toda vez que se favorece la competitividad de cada uno de los sectores productivos específicos” (Dec. CMC N. 12/08). El GIP, que depende del Grupo Mercado Común (GMC), es el responsable de ejecutar y coordinar el Programa homónimo que contiene siete líneas de acción a nivel horizontal: la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, la complementación en investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, la articulación con otras instancias del MERCOSUR, la generación de información y su procesamiento, la articulación de medidas de facilitación del comercio, y el financiamiento, entre otras acciones que se decidan. A nivel sectorial, el Programa prevé el desarrollo de foros de competitividad y de iniciativas de integración.

<sup>44</sup> La zona Norte de Uruguay, considerada la franja fronteriza, abarca los Departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro y Rivera y cubre el 84% de la superficie citrícola y concentra fundamentalmente la producción de naranjas y mandarinas. En referencia a la Argentina, la citricultura se desarrolla sobre un total de 147.466 hectáreas, de los cuales el 37, 46% corresponde a naranjas, 24,52% a mandarinas, 29,72% a limón y 8,31% a pomelo. Del total nacional de la superficie cultivada, la región mesopotámica (Misiones, Corrientes, Entre Ríos y nordeste de Buenos Aires) concentra el 51, 27% de la superficie implantada en cítricos y produce el 33,69% de la producción nacional. El Departamento de Monte Caseros produce el 60% de las naranjas de la provincia de Corrientes.

Las comunidades locales han solicitado que los principales trabajos del GIP puedan estar destinados a la reconversión en variedades requeridas por el mercado internacional, la implementación de programas de tecnificación y modernos sistemas de riego para disminuir los costos de producción y atenuar los efectos de inclemencias climáticas, el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas que permitan prevenir la Mosca de las Frutas o el *greening* así como definir políticas que permitan enfrentar las variaciones de precios por causas externas a la producción.

En cuanto al desarrollo rural y la agricultura familiar (patrón común a la zona de frontera de ambos países), el proyecto “*Desarrollo Territorial Transfronterizo centrado en las Escuelas Rurales*” busca generar un bien público regional basado en la cultura rural de la frontera, a partir del diseño de planes de capacitación a maestros, niños, padres y líderes comunitarios a través de la implementación de proyectos agro-productivos. El mismo proyecto conlleva la promoción de la integración fronteriza y la articulación de espacios de cooperación e intercambio público-privado de los países para la promoción del desarrollo regional en la Triple Frontera, a partir de un anclaje en la escuela pública rural.

La pesca en la región presenta una estructura bimodal: por un lado, se trata de pesca de supervivencia de las poblaciones locales y, por otro, de pesca deportiva en la que participan estratos sociales más altos que se acercan por turismo. Estos dos modelos pueden ser complementados por el diseño de proyectos en materia de piscicultura y la cría de especies autóctonas o introducidas, que encuentran importante mercado en el comercio internacional.

República Argentina, una concepción tradicional de la frontera Para el desarrollo del turismo local y regional es fundamental que ambas localidades intensifiquen el tránsito de pasajeros. Por eso, a las dos empresas de lanchas habilitadas en Bella Unión para el cruce de pasajeros se acaba de sumar una empresa argentina. El reciente desarrollo del turismo de compras en Bella Unión, con la habilitación de cinco free shops<sup>45</sup>, también es buena condición para intensificar los cruces. En cuanto a la mejora de los servicios en fronteras es necesario realizar sendos trámites en los Ministerios del Interior con el objetivo de obtener nuevos permisos, adaptar la infraestructura y lograr el fortalecimiento en la dotación de recursos humanos en los pasos fronterizos.

La protección del medio ambiente suele ser uno de los elementos más importantes de las fronteras, máxime cuando se trata de cuencas hídricas compartidas como la del río Uruguay o la del río Quaraí. Entre las propuestas en curso en la triple frontera se presenta el Parque Trinacional de Monte Caseros-Bella Unión-Barra do Quaraí que persigue la “creación de un área natural protegida y de un parque lineal entre las zonas naturales”. El proyecto busca la creación de un Parque Trinacional en la desembocadura de los ríos Quaraí y Miriñay, comprendiendo las islas del río Uruguay, la zona de la Franquia, y el Parque do Espinilho; mejorar la protección ambiental de los ecosistemas de bosques ribereños, bosques parques y humedales de la Triple Frontera; y, aportar al desarrollo económico y social local, regional y nacional a través del crecimiento de la actividad turística sostenible”.

La problemática de salud suele constituir una de las más complejas de la frontera. Los vectores de las enfermedades no reconocen límites, las alertas epidemiológicas deben ser compartidas y los protocolos de investigación desarrollados de manera conjunta. También, la respectiva distancia de las localidades a los centros de salud más importantes en términos provinciales o nacionales, hacen que los bienes de salud de las fronteras sean altamente valorados, más allá de los respectivos límites. La concreción del tomógrafo por la localidad de Monte Caseros y la posibilidad de realizar convenios tanto con Bella Unión como con Barra do Quaraí; y el interés manifiesto del Ministerio de Salud de Uruguay y el Ministro de Argentina de acompañar y regular estos acuerdos hacen de la medicina comunitaria un verdadero espacio de atención humana sin ningún tipo de distinción y en consonancia con la Declaración de Alma Ata (1978) y la Carta de Ottawa (1986).

En lo que respecta a la educación de frontera, la voluntad de las autoridades locales de desarrollar el Programa “*Escuelas de Frontera-Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)*” que consta con el apoyo de los Ministerios de Educación de ambos países pretende generar un espacio de convivencia entre los

<sup>45</sup> Véase en este volumen el capítulo de Oddone y Sartori.

docentes y los estudiantes de las instituciones educativas ubicadas en las fronteras de los países del MERCOSUR, que permita una integración a través de propuestas pedagógicas e interculturales; impulsar la enseñanza de los idiomas de los países del MERCOSUR en las zonas de frontera (dictado del idioma portugués a partir de un programa desarrollado juntamente con Barra do Quaraí); promover la participación de los diversos actores de las fronteras para lograr una mayor integración y conciencia de la realidad regional; fortalecer los vínculos de los docentes y estudiantes que viven en las fronteras, a través de las artes y las ciencias, ampliar los conocimientos de los sistemas educativos nacionales mediante el intercambio de experiencias entre los actores educativos.

Los presidentes se han comprometido en desarrollar la Actualización del Convenio de Cooperación Cultural entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay que data de 1998. En este sentido, la creación de industrias culturales, la protección del patrimonio cultural y de los derechos culturales, constituyen acciones fundamentales para la conservación de “una” ciudadanía fronteriza. Un programa de ciudadanía fronteriza (identidad y cultura) para Monte-Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí debería contemplar las siguientes cuestiones: la recuperación de historia compartida; la construcción de interculturalidad mediante la actualización y la hibridación de tradiciones populares; la musicalidad del río y la frontera. La identidad buscada por las ciudades fronterizas se propone como una identidad complementaria y no como una identidad sustitutiva.

## G. El comité de integración Monte Caseros-Bella Unión

El Comité de Monte Caseros-Bella Unión fue activado recientemente, realizándose su primera reunión el 10 de junio de 2011. En dicha reunión se suscribió el Acta de Intención para el estudio y futura ejecución de un puente sobre el Río Uruguay entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión<sup>46</sup>.

Los comités de integración constituyen uno de los foros de integración regional más importantes en el marco de las relaciones vecinales y son espacios fundamentales para la gobernanza fronteriza. Creados como una instancia permanente de intercambio entre regiones y municipios, cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones en el nivel local y regional —a uno y otro lado de la frontera— en los ámbitos de la integración física, el tránsito y tráfico fronterizo, la cooperación, la educación y la salud, el turismo, el desarrollo económico de las áreas fronterizas, etc.

Los comités de integración tienen una oportunidad única para contribuir a la coherencia multinivel entre la realidad vivencial subnacional de la frontera y la realidad y coherencia doctrinaria nacional, aportando desde una “*integración regional desde abajo*” los elementos constitutivos para el desarrollo de una política fronteriza del MERCOSUR que contemple la multidimensionalidad de la frontera y no sólo sus elementos de seguridad<sup>47</sup>.

El comité es un espacio de diálogo para expresar opiniones, reclamos y exigencias ante las autoridades nacionales, pero también es el espacio para crear consenso y construir la integración. “*Vivir en la frontera*” y “*decidir sobre la frontera*” no necesariamente coinciden y los comités ofrecen un espacio de articulación interesante. Por tanto, es fundamental concentrarse en los siguientes contenidos: participar activamente en la solución de los problemas operativos del tránsito y tráfico de personas, vehículos y bienes; promover el desarrollo de las zonas de frontera, así como la cooperación e integración regional y considerar e impulsar proyectos conducentes al desarrollo y mejor entendimiento entre las poblaciones fronterizas.

La sostenida intensión de apropiarse del espacio creado por el comité junto al interés de la Cancillería de Argentina y de Uruguay por favorecer sus reuniones puede fortalecer las condiciones dialógicas de las unidades subnacionales así como en la creación de algún tipo específico de institucionalidad.

<sup>46</sup> Esta Acta constituyó uno de los documentos fundamentales para la “Declaración de Buenos Aires” del 2 de agosto de 2011.

<sup>47</sup> Fortalece la idea que que en la construcción del MERCOSUR se necesitan nuevos consensos pro-regionales de los que deberán participar fuerzas que actúen en un sentido vertical descendente como vertical ascendente, propiciando así tanto la integración desde arriba (*top-down*) como la integración desde abajo (*bottom up*). En otras palabras, la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano; es decir, desde las ciudades.

A modo de ejemplo, la experiencia de cooperación fronteriza argentino-chilena puede reconocerse por el éxito de las reuniones y del trabajo de los comités de integración<sup>48</sup> y, sin lugar a dudas, los ejes clave de dicho proceso han sido: el apoyo político de alto nivel (apoyo presidencial), el papel de los consulados de frontera y el sostén político de las unidades subnacionales. La actual situación argentino-uruguaya cuenta con dos de los tres elementos, presentándose como deuda pendiente la instalación de oficinas consulares que dinamicen la relación con las respectivas cancillerías y los territorios de frontera<sup>49</sup>.

Los comités de integración constituyen un espacio preferencial para el desarrollo de mecanismos de gobernanza horizontal, pero que al no contar con una asignación o financiamiento específico para su funcionamiento, las Direcciones de Límites y Fronteras de las Cancillerías cuentan con limitada capacidad de acción. Las estrategias de gobernanza horizontal deben ser desarrolladas y financiadas directamente por las unidades subnacionales.

## H. La microrregión de integración fronteriza de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quarai

Se entiende por microrregión “*la articulación de un conjunto de gobiernos locales interconectados e interdependientes con el fin de ejecutar colectivamente una o más políticas públicas bajo un principio de coordinación horizontal y sin la existencia de jerarquía entre las unidades estatales que intervienen*” (Cravacuore, 2011: 2). El principal objetivo de una microrregión de integración fronteriza es contribuir al desarrollo de los gobiernos locales a partir de la promoción y fortalecimiento de una alianza estratégica fronteriza.

Varios son los motivos que contribuyen al establecimiento de las microrregiones: la búsqueda de una escala competitiva para el desarrollo económico regional, los procesos de desconcentración que pretenden mejorar la eficacia de las políticas públicas territoriales, la necesidad de fortalecer las posiciones nodales de los gobiernos locales, un incremento de la planificación en las nuevas funciones municipales a partir de los procesos de descentralización vigentes, entre otros factores.

Las microrregiones deben centrar su actuación en la planificación y la coordinación económica y territorial, la gestión de fondos y proyectos financiados por la cooperación internacional y la asistencia técnica a los poderes locales a los efectos de construir, de manera compartida, estrategias de desarrollo regional inclusivas para cada municipio. Este papel de las microrregiones constituye la base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza territorial. La activación de proyectos intramicrorregionales suele cimentar la relación entre los municipios toda vez que se estimula la creación de confianza mutua, se fortalecen las capacidades técnicas de diseño y ejecución y permiten abandonar la lógica de los “*problemas comunes*” para pasar a una lógica de “*proyectos comunes*”.

El papel de las microrregiones contribuye a dar respuesta a dos de los problemas clave de la gestión municipal: el primero, vinculado con la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales, en especial en los aspectos relacionados con la formulación e implementación de proyectos de desarrollo local y, el segundo, se vincula con la creciente “*localización*” de las demandas de los ciudadanos que sienten más lejos de los niveles regionales o nacionales y concentran sus requerimientos a escala local, aun tratándose de demandas que, a veces, no compete a los municipios responder.

La conformación de microrregiones, una forma particular de red, se ha demostrado como una nueva alternativa para la generación de políticas públicas supramunicipales en las que concertadamente diferentes autoridades locales llegan a la construcción de los consensos clave para el desarrollo de una política regional.

<sup>48</sup> Los Comités de Integración de Argentina y Chile se han reunido de manera sostenida por más de 20 años. La agenda subnacional de estos dos países ha sido considerada una de las más profundas de América del Sur. Receptando esta realidad, el 30 de octubre de 2009, las Presidentes Cristina Fernández y Michelle Bachelet firmaron el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile. Dicho tratado fue firmado a veinticinco años después del histórico “Tratado de Paz y Amistad de 1984” que buscaba sistematizar y ordenar los mecanismos que conformaban la relación bilateral. El Tratado de Maipú entró en vigor el 22 de enero de 2010.

<sup>49</sup> La Embajada Argentina en Montevideo ha planteado la necesidad de instalar un consulado en la localidad de Bella Unión, actualmente el consulado argentino más cercano se encuentra en la ciudad de Salto.

La construcción de una agenda consensuada de políticas intermedias con base en la descentralización municipal permite la generación de mecanismos institucionales que contribuyen al fortalecimiento translocal y “desde abajo”, en forma horizontal y transversal entre los distintos actores intervinientes. Las microrregiones suelen ser permanentes, tienen una identidad propia junto con recursos administrativos, técnicos y financieros y mecanismos internos de toma de decisiones y solución de controversias. Por lo general, presentan una Asamblea de Intendentes con Presidencia rotativa, una Gerencia, una Secretaría y diferentes Grupos de Trabajo estructurados por Ejes Temáticos de acuerdo a la agenda identificada en la Asamblea. La microrregión persigue formular y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos intermunicipales y subregionales, mediante la articulación interinstitucional municipal y/o con el apoyo técnico y económico de los gobiernos provinciales o regionales, centrales, organismos internacionales, y de instituciones no gubernamentales; incluyendo en sus programas la participación de las entidades territoriales que convergen en la región de frontera, así como la colaboración de la población para unificar esfuerzos y promover un desarrollo con inclusión.

Las municipalidades bajo la integración en microrregiones se constituyen en nodos de un sistema de convergencia de flujos de demandas y respuestas políticas. Este sistema de convergencia se caracteriza por la existencia de una densidad relacional en donde la interdependencia no es sólo entendida como pluralismo de actores sino también como dependencia mutua entre éstos al momento de solucionar problemas; a la que se suma el estímulo de las interacciones necesarias sobre la base del fortalecimiento de las posiciones nodales para la generación de confianza, y el logro de objetivos comunes a partir del establecimiento de recursos y la consecución de resultados (Farah, Granato y Oddone, 2010).

La gobernanza aparece como un sistema relacional erigido sobre los gobiernos municipales de frontera que contribuye con la identificación de los problemas y demandas estructurales y el consenso sobre los lineamientos de políticas públicas construidos sobre agendas temáticas amplias y relativas al desarrollo económico y social principalmente. El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de las microrregiones de liderar y orientar estratégicamente la coincidencia entre los diferentes municipios en sus relaciones en sentido vertical y horizontal, es decir, sus interacciones con otros niveles institucionales “hacia arriba” y transnacionales, como así también con los diferentes actores territoriales con representación de intereses locales.

Estos sistemas de convergencias centrados en las microrregiones de poco servirán si no existe un planeamiento estratégico previo, tanto en el nivel de cada una de las unidades constitutivas (municipalidades), como en el propio sistema, es decir, a nivel de la microrregión. La estrategia se define pensando el municipio (nivel local) y la microrregión (nivel translocal) y definiendo un elemento matriz que funciona como acción de cohesión. La cohesión incorpora un enfoque basado en la responsabilidad compartida y en la actuación conjunta porque implica a los distintos actores territoriales, públicos y privados (Morata, 2011).

## **I. La microrregión como un proceso de construcción de pactos territoriales para el desarrollo entre las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí**

La constitución de microrregiones no es un fenómeno nuevo en América del Sur, pero sí lo es desde el renovado énfasis que las mismas tienen para los gobiernos locales, pequeños y medianos, como instancias claves para consolidar los procesos productivos territoriales y mecanismos de gobernanza fronteriza. Si los procesos sociales están también determinados geográficamente, los lugares pasan a estar dotados de especificidad, o sea, cada microrregión responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales más allá de las posibles contingencias generales, nacionales o globales. En numerosas ocasiones los accidentes geográficos, las obras de infraestructura y de comunicación así como la densidad poblacional, el nivel de empleabilidad, la capacitación de la ciudadanía local, el capital social, el liderazgo político local suelen influir en la sustentabilidad de las microrregiones.

Las ciudades de frontera son lugares y puntos de encuentro en la geografía de un territorio; y los lugares siempre están dotados de especificidad. O sea, cada frontera responde a procesos de gestación, evolución y reconfiguración animados singularmente por los actores locales, más allá de las posibles

contingencias generales o globales. Es lo que se entiende como la práctica de la frontera por los actores territoriales. La práctica de la frontera es hoy fundamento de las políticas públicas de los gobiernos locales de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí.

Las microrregiones, a menudo, se fundan en acuerdos de cooperación entre diferentes administraciones locales y pueden tomar distintas formas, mecanismos o estructuras. Generalmente son objeto de las denominadas “*trayectorias de cooperación*”, es decir, instituciones que comienzan con un bajo o medio nivel de formalización que va creciendo gradualmente a partir del desarrollo de proyectos efectivos de integración basados en un proceso incremental de adquisición de capacidades. El caso de Monte Caseros, Bella Unión y Monte Caseros refleja ampliamente la teoría al respecto.

Inicialmente los Municipios en cuestión destinaron sus esfuerzos al fortalecimiento de sus capacidades proyectuales, el *savoir faire* de la cooperación internacional, lo que les permitió ir adquiriendo dichas capacidades a medida que iban avanzando con distintos proyectos, que implicaban metodologías y técnicas complejas como el marco lógico u otras, hasta llegar a obtener el financiamiento para programas específicos más amplios. Tampoco perdieron de vista que la su actividad internacional puede constituirse en un eje transversal de articulación del quehacer municipal. Es decir, programas y proyectos de cooperación descentralizada pueden auxiliar en áreas políticas tan variadas como la salud pública, la protección del medio ambiente, el desarrollo económico local o la promoción cultural, así como la modernización general de todos los sistemas administrativos de la gestión local, entre tantos otros.

Mientras que los diferentes contenidos de los programas y proyectos propios de la cooperación forman parte de la base programática para la “*gestión de las innovaciones*” en las diferentes áreas del quehacer municipal; la “*innovación en la gestión municipal*” incorpora estrategias de concertación y coordinación de actores territoriales, intra e intermunicipales, públicos y privadas, con las agendas-país, entre otros nuevos factores.

De esta forma la cooperación internacional municipal contribuyó con la “*innovación de la gestión*” y la “*gestión de las innovaciones*” sociales, económicas, culturales e institucionales que promueven el desarrollo local y la buena gobernanza en el nivel municipal de la triple frontera constituida por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí.

## **IV. En la tierra de “lo tereré”<sup>50</sup>: la cooperación transfronteriza entre Ponta Porã y Pedro Juan Caballero**

---

***Henrique Sartori de Almeida Prado***

Con el cambio de paradigmas y visiones relacionadas a las fronteras, Brasil y Paraguay comienzan a modificar sus acciones pasando a responder y adaptar las demandas de actores políticos locales, además de incluir nuevos personajes en la formulación de las políticas públicas para la región. La presencia de la esfera local en el debate y en la formulación de políticas para las fronteras, busca ayudar a la interlocución entre los Estados Nacionales y al mismo tiempo, busca establecer acuerdos concretos entre las localidades involucradas.

Los acuerdos firmados entre las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) sirven para ilustrar la experiencia y al mismo tiempo, analizar el avance de las discusiones y políticas enfocadas hacia la frontera, teniendo como punto de partida una región compleja y de importancia histórica para ambos países.

En este sentido, la propuesta de este texto incluye un análisis sobre la frontera entre Brasil y Paraguay, en especial, un estudio de caso sobre la región de las ciudades gemelas arriba mencionadas y en un segundo momento, busca presentar las políticas y proyectos de cooperación local, destacando la configuración del comercio transfronterizo.

Por último, presentamos algunas conclusiones pertinentes.

---

<sup>50</sup> Bebida tradicional, oriunda de la cultura del Paraguay y muy apreciada en Mato Grosso do Sul (Brasil). La base de esta bebida es la yerba mate, cuyo nombre científico es el *Ilex Paraguayensis*.

## A. La frontera Brasil y Paraguay y el papel de las ciudades gemelas

Cada frontera posee una dinámica económica y social diferenciada, en relación a su capacidad de innovación y promoción estratégica de transformación social. Así, las relaciones fronterizas tienden a construir su propia dinámica. *“Ciudades, Estados federados, provincias y departamentos, muchas veces desvinculados de la atención central de los Estados Nacionales, construyen lazos de proximidad, intentando promover un mayor nivel de interdependencia con otros espacios sociales y políticos, presentando tendencias descentralizadoras, con mayores niveles de capacidad para la complementariedad y hasta la competitividad en los mercados internacionales”* (Oliveira, 2005, p. 382).

El concepto clásico y singular de frontera, desde el punto de vista geográfico se fija en la delimitación territorial de definición de los espacios “resultado de convenciones bilaterales o unilaterales” (Sieger apud Bauckheuser, 1952) y límites (Lyde, 1915; Hartshorne, 1936). Básicamente, es una línea determinando el inicio y el fin de un país, estipulando el poder en un determinado territorio de un Estado.

Los estudios sobre las fronteras en el ambiente contemporáneo, han tomado otras miradas, no quedando restringidos solamente a la idea de límite y/o separación, sino considerando las dinámicas económicas, migratorias, políticas, sociales, culturales y de identidad.

Con todo ello, partimos de la premisa de no fijar ese sentido contemporáneo de los estudios fronterizos en la propuesta de globalización, considerándolos como ambientes totalmente integrados y capaces de solucionar los problemas y necesidades de todos o simplemente, vinculado a un concepto de “cultura global”, porque en la medida en que la realidad local necesita ser comprendida, es que los estudios sobre fronteras ganan mayor evidencia, demostrando ser territorios diferenciados.

En la visión de Robert David Sack (1986, p.03), territorialidad “es una estrategia humana para influenciar y controlar”. Haesbaert (2010), sin embargo, apunta a la necesidad de recategorizar la noción de territorio, indicando una condición de multiterritorialidad y esa condición es opuesta en relación a la visión de controlar e influenciar. El ambiente de intercambio, interacción social y contacto, en oposición al sentido de límite, lleva a configurar la frontera como un espacio múltiple (Karas, 2014).

Brasil y Paraguay poseen percepciones próximas en lo tocante a la configuración de sus fronteras. En relación a las cuestiones normativas, la Ley N° 6.634/1979, reglamentada por el decreto N° 85.064/1980, estableció la faja de frontera interna de Brasil, caracterizándola de 150 km de ancho y una extensión de 15.719 km de frontera brasilera, englobando 11 Estados Miembros y 588 municipios, contando aproximadamente con 10 millones de habitantes. La faja de frontera brasilera fue dividida en tres macro-segmentos (arco norte, central y sur) y formada por otras varias sub-regiones. La faja fue concebida con la idea de ser un área indispensable para la seguridad nacional, integrando posteriormente temas ligados a la integración y desarrollo socio-económico.

A la vez Paraguay, estableció su faja de frontera a través de la ley N° 2.532/2005, esta es una faja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro de su territorio nacional.

La línea de frontera entre Brasil y Paraguay posee 1.356 km de extensión, siendo 437 km de frontera seca y otros 928 km caracterizados por una línea húmeda, una línea imaginaria localizada entre ríos, lagos y canales. Los municipios presentes en la faja poseen características territoriales diversas, presentando conurbaciones o semiconurbaciones, dentro o fuera de la línea.

La región fronteriza entre las ciudades de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) representan el cambio de visión en la construcción de un espacio múltiple, de nuevas identidades y al mismo tiempo, un ejemplo de la aproximación que en otros momentos de la historia no fue posible de concretar.

**Mapa 5**  
**Frontera continental de Brasil: faja de frontera y ciudades gemelas brasileñas. Las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay)**



Fuente: Ministerio de Integración Nacional, Brasil (2014). Portaria N° 125 del 21 de marzo de 2014, del Ministerio de Integración Nacional.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Situada en el altiplano de la sierra de Amambai, esas ciudades se encuentran formando una conurbación que es cortada por el límite dispuesto por una faja internacional. Ponta Porã, situada en el Estado de Mato Grosso do Sul, posee según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) (2013), un total de 85.251 habitantes, en un área territorial de aproximadamente 5.330,448 km<sup>2</sup>, resultando una densidad demográfica de 14,61 hab/km<sup>2</sup>. Pedro Juan Caballero, a su vez, posee de acuerdo con el censo de 2002 realizado por la *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC) unos 96.349 habitantes, situados en un área territorial de aproximadamente 5.678 km<sup>2</sup>, con una densidad demográfica de 15,5 hab/km<sup>2</sup>.

La región donde se encuentran las dos áreas urbanas fue habitada por pueblos guaraníes, antes de la creación de las fronteras entre los dos países y el espacio geográfico de esos pueblos se extendía por las cuencas de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, incluyendo el litoral sur y sudeste de Brasil, (Torrecilha, 2013). La línea de separación propuesta por los Estados, acabó produciendo la fragmentación del pueblo guaraní, que con el pasar de los tiempos, acentuó las diferencias culturales, políticas, religiosas y hasta lingüísticas (Torrecilha apud Meliá, 2008).

**Cuadro 2**  
**Indicadores y características socioeconómicas**

Indicadores	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (PY)
Población estimada	85 251 000 (2014)	96 349 000 (2012)
Población	77 872 000 (2010)	88 189 000 (2012)
Densidad Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	14 610	15 500
GINI	0,440	0,530
PIB per capita (US\$)	5 804,68 <sup>b</sup>	4 014,110 <sup>a</sup>
PIB (US\$)	458 332 000 000,00 <sup>b</sup>	354 000 000,000 <sup>a</sup>
IDH	0,701	0,700

Fuente: PNUD (2013).

<sup>a</sup> SEBRAE (2014), DGEEC (2012).

<sup>b</sup> IBGE (2010; 2011; 2013).

La herencia de los primeros pueblos presentes en ese territorio no representa solamente un lazo histórico, también indica contenidos genéticos, en la formación étnica, en el idioma, en las costumbres, en la religión y en las tradiciones de la sociedad de ese lugar (Torrecilha, 2013). Inicialmente, el componente étnico principal de esa región, estaba ligado a la constitución del individuo hispano-guaraní por el lado paraguayo. Por el lado brasilero, la característica del componente étnico, está vinculado a la diversidad, teniendo como raíz la afro-indígena-portuguesa.

Posteriormente, se estima que la mezcla genética y cultural entre brasileros y paraguayos aumentó con el fin del movimiento bélico regional ocasionado por la Guerra de la Triple Alianza. El cambio cultural en la frontera ocasionará la construcción de una cultura híbrida y sincrética en ese territorio, donde la población local vivenciará nuevas transformaciones (Torrecilha, 2013; Goiris, 1999).

Después de finalizada la guerra de la triple alianza (1864-1870), fue posible consolidar la demarcación fronteriza entre los dos países.

Ese episodio acompañó también otro acontecimiento para la estructuración de la frontera: la exploración de yerbales nativos presentes en la región, por parte de la compañía “*Erva Matte Laranjeira*”. Por el decreto Imperial N° 8799 de 9 de diciembre de 1882, el Sr. Thomas Laranjeira obtuvo del Imperio el arrendamiento de las tierras, naciendo la compañía en 1892, y algunos años después, en 1895, “*se convierte en uno de los mayores arrendamientos de tierras desocupadas del régimen republicano en todo el Brasil para un grupo particular*” (Brand apud Arruda, 1986, p. 218).

En su auge, la exploración contó con cerca de 5.000.000 hectáreas, beneficiándose directamente la compañía del negocio de tierras paraguayas. El producto nativo era extraído de la región y era llevado hasta el puerto de la ciudad de Concepción (Paraguay), pasando por Ponta Porã. De allá, el producto era exportado para Argentina. El monopolio de la explotación duró algunas décadas y contó con el apoyo de los gobiernos locales. El régimen de trabajo de la época, era duro y sin garantía de derechos, utilizando mano de obra indígena y mano de obra de hombres paraguayos.

Después de pasar por cambios en su constitución societaria y de localización de la sede, la compañía pierde el dominio de las tierras después de la creación del Territorio federal de Ponta Porã, durante el gobierno del Presidente Getulio Vargas. La anulación de la concesión vino con la publicación del Decreto Ley N° 5.812 de 13 de setiembre de 1943 y posteriormente con el Decreto N° 6.550 de 31 de mayo de 1944. La política de Vargas para la región buscaba desmembrar territorios estratégicos de frontera para que el gobierno federal los administrase directamente, siendo el municipio de Ponta Porã, la capital de ese nuevo territorio.

Poco tiempo antes, la compañía ya enfrentaba el declive de su producción, debido a la competencia de producción en territorio argentino y a las políticas patrocinadas por el gobierno federal brasilero en la región oeste de Brasil, afectando directamente sus intereses.

En el contexto relacionado al poblamiento, producción y exploración local, Pedro Juan Caballero y Ponta Porã nacieron con una fuerte articulación comercial y productiva en la región, transfiriendo a las localidades una vocación para ese tipo de actividades, además de crear una interdependencia entre ellas.

“Desde su surgimiento, los dos centros urbanos, por su localización geográfica, por su papel geopolítico y por su vocación económica, están insertos en el proceso histórico amplio y continuo de expansión del capital en la escala global” (Torrecilha apud Banducci Junior, 2012, p. 1).

Después del período incierto de la Guerra de la Triple alianza y de la nueva configuración territorial, pasando por el auge y la declinación de la exploración de la yerba mate en los años 30 y por las políticas para la frontera patrocinadas por el gobierno de Vargas, las localidades entran en una nueva fase de articulación política y económica, sobretodo con el pasar de las décadas, acompañando de cierta forma, los cambios políticos, económicos y sociales de ambos países. Tales cambios son constatados a partir de 1980, cuando surge el fortalecimiento de actividades comerciales de venta de productos importados en la frontera.

**Mapa 6**  
**Distribución del área urbana de Ponta Porã (Brasil)**  
**y Pedro Juan Caballero (Paraguay) y la línea internacional**



Fuente: Malha municipal IBGE, 2005. Elaboração: Cecília Aparecida Costa, 2011.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En la observación de la imagen de arriba, es posible identificar un área más densamente ocupada, caracterizando el área central de las dos ciudades, área que concentra y desenvuelve las principales actividades socioculturales, comerciales, industriales y financieras. Las actividades ilícitas e informales son también un hecho en la región y contribuyen a situaciones sociales ligadas al crimen y la corrupción. Sin embargo, estas actividades informales y otras ilícitas no son la regularidad en la región, existen flujos de empresas, productos agrícolas, servicios públicos (principalmente salud y educación) y flujos de consumidores en un ambiente de cooperación entre la población, autoridades e instituciones.

Considerando el ambiente de oportunidades y atentos a la importancia de los mecanismos de gobernanza local y asuntos transfronterizos, las ciudades gemelas de Pedro Juan Caballero y Ponta Porã, incluyen en su pauta político-administrativa, tratativas de cooperación descentralizada y transfronteriza en sus gestiones, viabilizando la solución a los problemas comunes y compartiendo experiencias, capacidades técnicas y políticas públicas locales, trabajando en el sentido de una “frontera-cooperación” y no ya en el sentido realista o restringido de una “frontera-separación” (Carneiro Filho, 2013).

## B. Cooperación entre Ponta Porã y Pedro Juan Caballero

En la tentativa de comprender la cooperación promovida por las entidades subnacionales en el área de frontera, notaremos la presencia de un concepto propuesto, principalmente en estudios e investigaciones de América Latina y Europa. El término “cooperación transfronteriza” remite a acciones concertadas entre los actores subnacionales que atienden asuntos públicos en territorios que trascienden la división política establecida por fronteras entre los Estados nacionales, (Barragán, 2013; Brealey, 2011).

La concepción transfronteriza facilita la operación de los procesos de integración latinoamericana, sirviendo de guía para la integración física del subcontinente, especialmente del cono sur (Rhi-Sausi, 2011). De igual manera, esa modalidad de cooperación auxilia en el principio de la subsidiariedad y flexibilidad en relación a los procesos de integración que se realiza y se concreta en programas y proyectos operativos (Oddone; Rhi-Sausi; 2009, 2012; 2013).

En relación a su conceptualización, Carlos Torres Jimenez indica que la cooperación transfronteriza:

*“en términos generales, se refiere a aquellas interacciones, contactos, intercambio y prácticas que ejecutan actores fronterizos locales con sus vecinos inmediatos de otros países... Lo “transfronterizo” engloba aspectos que van desde la vida cotidiana hasta cuestiones que involucran a gobiernos locales (como alcaldías o municipios). Por la naturaleza de ser la cooperación más “cara a cara”, la cooperación transfronteriza es permanente. Además, es el tipo de cooperación que pasa por un trabajo más horizontal; esto es, que los diferentes actores involucrados en la frontera pueden desarrollar esquemas prácticos de apoyo, sea alcaldía-alcaldía o entre entes de la sociedad civil” (2011, p. 130-131).*

En este aspecto, la caracterización de relación horizontalizada y cotidiana, remite al sentido de vecindad y acuerdos en la relación de cooperación, creando un sentido de proximidad y reciprocidad entre los socios, una vez que las interacciones, sobretodo en el caso de las ciudades gemelas de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero, son permanentes.

La cooperación transfronteriza entre las localidades es respaldada por acuerdos de cooperación firmados entre los dos países y por protocolos y memorandos establecidos entre las dos ciudades. Los textos normativos más significativos se encuentran en el Acuerdo de Cooperación Técnica entre Brasil y Paraguay del 27 de octubre de 1987 (que en Brasil fue promulgado por el Decreto N° 141 del 1° de junio de 1991) y en el Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y el Gobierno de la República del Paraguay para el desarrollo sustentable y gestión del Río Apa (río transfronterizo), instituido en Brasil por el Decreto N° 7.170 del 6 de mayo del 2010. Estos instrumentos normativos fueron producidos en el ámbito bilateral, existiendo otros instrumentos en la legislación relacionada al Mercosur.

Los ejemplos de proyectos y programas desarrollados en los últimos años por las localidades demuestran que la construcción de acuerdos entre las dos ciudades en el ambiente de cooperación está presente. El compromiso de las autoridades locales y de la sociedad en las propuestas de acciones conjuntas, despierta en las ciudades gemelas, un sentimiento de pertenencia y al mismo tiempo, de posibilidad de ganancias con la cooperación.

La articulación local y transfronteriza es ilustrada a través de los siguientes programas:

### 1. Parlamento Intermunicipal Municipal (PARLIM)

El Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) surge con el propósito de facilitar el trabajo legislativo de interés común, con el objetivo de aproximar la agenda política de las ciudades proyectado por un Vereador<sup>51</sup> de Ponta Porã en el año 1999, el parlamento se hizo efectivo en el mismo año en ambas localidades.

La finalidad de PARLIM es servir de forum de discusiones sobre los temas de interés público, político, sociocultural y económico, tanto para Ponta Porã como para Pedro Juan Caballero. Es por esta razón que el

<sup>51</sup> Concejal del Municipio.

parlamento discute problemas comunes, sirviendo de ligazón para ambos municipios, ya que posee una función integrativa y consultiva.

El PARLIM es un foro permanente que debate los asuntos relacionados a la frontera que se reúne de acuerdo con las necesidades indicadas por cada una de las cámaras legislativas municipales, teniendo en consideración las leyes nacionales y locales, sirviendo como un importante instrumento de cooperación transfronteriza. Todavía sin embargo, el parlamento no consigue resolver efectivamente los problemas de la legislación que compromete otras esferas de poder insertas en el contexto político-normativo de Brasil y Paraguay, lo que dificulta la ejecución y el desarrollo de proyectos (Costa; Moretti, 2014).

A pesar de ser una iniciativa vigente y que ha sido replicada por otras ciudades gemelas en la frontera entre Brasil y Paraguay, el PARLIM recibe críticas sobre su aplicabilidad y eficiencia en las discusiones acerca de las regiones fronterizas. Su estrecha relación con los poderes legislativos municipales hace pensar en la necesidad de un cambio de formato. Así el PARLIM requiere de ajustes institucionales para ser mejor aprovechado por la población fronteriza y por el propio poder político local (de ambas ciudades). La propia visión local expresa en que se hace necesario implementar políticas y sesiones permanentes, además de proponer y discutir planes compartidos entre las dos ciudades, (Costa, Moretti, 2014; Oliveira, 2006).

## **2. Gestión Integrada de la Cuenca del Río Apa (GIAPA)**

En 1987, la República Federativa de Brasil y la República de Paraguay firmaron un acuerdo bilateral de cooperación técnica, siendo este ratificado en el año 2011. El acuerdo prevee en su artículo II, la implementación de programas, proyectos y actividades, de manera conjunta y coordinada en los territorios de ambos lados de la frontera.

El acuerdo jurídico posibilitó la aproximación de los dos Estados en la formulación del Acuerdo de cooperación para el desarrollo sustentable y la gestión integrada de la cuenca hidrográfica del Río Apa, firmado en Brasilia el 11 de septiembre del 2006, entrando en vigor en el año 2010, vía Decreto N° 7.140.

El decreto posibilitó por la vía jurídica-institucional, dar sustento a una necesidad regional que hacía mucho tiempo se planteaba. Apoyados en 15 dimensiones, que van de razones ambientales, económicas y sociales (artículo II), las acciones de cooperación bilateral podrán ser respaldadas y los gobiernos locales comprometidos estarán aptos para participar directamente de la promoción y protección de sus intereses comunes de ambos lados de la frontera.

La cuenca hidrográfica transfronteriza del río Apa se sitúa al sur del Pantanal brasileño, dispersándose por tierras del Mato Grosso do Sul y por los Departamentos Paraguayos de Amambay y Concepción. De esa cuenca, están situados en territorio brasileño 12.181 km<sup>2</sup>, correspondientes al 78% del área total de la cuenca, de 15.617 km<sup>2</sup>. Del lado brasileiro, en su límite norte, se localiza el Parque Nacional da Serra da Bodoquena. Integran esta cuenca, un territorio nacional en el Estado de Mato Grosso, los Municipios de Ponta Porã, Antônio João, Bela Vista, Caracol, Porto Murtinho, Bonito y Jardim. Del lado paraguayo, están los municipios de Bella Vista, Concepción, Pedro Juan Caballero, San Carlos e San Lázaro.

El Decreto N° 7.170 de 2010 reglamentó el acuerdo que instituyó la Comisión mixta brasilero-paraguaya para el desarrollo sustentable y la Gestión Integrada de la Cuenca hidrográfica del Río Apa (CRA). La comisión binacional es responsable por la ejecución del acuerdo de cooperación de gestión integrada.

El acuerdo indica que las ciudades gemelas de Bela Vista (Mato Grosso do Sul) y Bella Vista Norte (Amambay) se constituyen en las sedes operativas de la comisión, los municipios vecinos de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero articulan conjuntamente con la Gobernación de Amambay y con la Unión Europea, recursos para acciones de concientización y trabajo ambiental, construcción de huertos forestales para la recuperación de la vegetación de los bordes de los ríos que componen la Cuenca del Río Apa y la mejoría de la calidad de vida de la población.

**Mapa 7**  
**Mapa de la cuenca hidrográfica del Río Apa**



Fuente: Mupan 2010.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implica su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Aunque existe en el plano jurídico-político todo un andamiaje para la cooperación horizontal, descentralizada y transfronteriza propuesta por los países, las acciones de cooperación todavía son tímidas, asentadas sobre todo en la realización de seminarios de información y estudios locales.

Es necesario una propuesta de acción más amplia, enfocando el objetivo principal en la formación de agentes locales en temas de desarrollo sostenible y la protección de la cuenca del Río Apa, campañas de concientización ambiental, creación de consorcios municipales monitoreando el cumplimiento de acuerdos dirigidos a la acción integrada de conservación de aguas, saneamiento y monitoreo de suelo y conservación ambiental; además de acciones dirigidas a elevar el nivel socioeconómico de los habitantes de la cuenca, del incremento de la comunicación y del transporte, entre otros.

### **3. Gestión municipal y comunitaria en el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos**

La dificultad en el trato, recolección, transporte y la gestión de los residuos sólidos urbanos en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Ponta Porã, no difiere de otras localidades brasileras y paraguayas. La forma artesanal de tratamiento aún es una característica en varias ciudades del mundo. Ambas ciudades, a pesar de todo han acordado abordar este tema de manera integral.

El proyecto “*Fortalecimiento de la Gestión Municipal y Comunitaria en el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos*” constituye una iniciativa referida a la temática ambiental urbana y tiene por objetivo, la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades gemelas.

Según el contrato de fecha 15 de diciembre de 2008 entre la Comunidad Europea y la ONG “Paz y Desarrollo” el convenio de co-responsabilidad publicado el 27 de marzo de 2009, teniendo como partes los municipios de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero y la ONG, el aporte financiero total del proyecto ejecutado en 24 meses fue de aproximadamente 903.000 Euros (Ponta Porã, 2009).

El proyecto que contó con el apoyo de la Unión Europea duró hasta marzo del 2011 y su objetivo fue la capacitación e inversión en líderes comunitarios para prepararlos en procesos de recolección selectiva de basura y armonización de la legislación ambiental entre las dos ciudades, incentivando el diálogo transfronterizo y la acción conjunta en ambos territorios (Costa, 2012).

Conferencias y capacitaciones fueron promovidas con los servidores públicos municipales y agentes ambientales de ambos lados de la frontera, además de la construcción de dos centros de reciclaje —uno en cada ciudad— campañas educativas comprometiendo a la sociedad en la recolección selectiva de residuos.

Terminado el proyecto en el plazo establecido, *“finalizó el acompañamiento de la Unión Europea, pero no finalizaron las acciones emprendidas con ellos, creándose asociaciones, en ambas ciudades, para trabajar con residuos sólidos en los centros de reciclaje”* (Costa, 2012, p. 112).

Ejemplo de esa acción está en el memorando de entendimiento entre los municipios fronterizos de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero, firmado el 05 de noviembre de 2012, “formalizando la manifestación de interés en dar una solución conjunta al problema socioambiental derivado de la gestión inadecuada de los residuos sólidos en sus respectivos territorios” y en la propuesta de desarrollar un acuerdo entre los Estados nacionales para generar una gestión conjunta de un complejo para el tratamiento de residuos sólidos en la línea de frontera entre Brasil y Paraguay, en el límite de las dos ciudades, buscando dar un adecuado destino ambiental, minimizando los riesgos sociales, ambientales y de salud pública, este último contando con el financiamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur-FOCEM, como proyecto ya en curso (Ponta Porã, 2012).

#### **a) Revitalización de la línea de frontera**

Manteniendo el acuerdo firmado, Pedro Juan Caballero y Ponta Porã, juntamente con la Organización no gubernamental Paz y Desarrollo y en cooperación con la diputación de Málaga (España), diseñaron un proyecto “*Línea Internacional-Unión de pueblos*” buscando la reurbanización de un espacio fronterizo común, específicamente de la línea internacional que atraviesa el área central de las dos ciudades.

Coordinado por la prefectura de Ponta Porã, el proyecto responde a una antigua reivindicación de la población fronteriza y apoyada por los gobernantes locales, comerciantes y por la sociedad local. El proyecto busca mejorar el funcionamiento urbano del espacio transfronterizo de las dos localidades, reforzando la participación ciudadana, la construcción de una identidad común y el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos locales (EUROPEAID, 2013).

El proyecto posee como característica principal la recuperación del área fronteriza donde se encuentra asentada la mayor parte de la población comercial de las dos ciudades, buscando mejorar la precaria situación de infraestructura de los comerciantes informales que ocupaban esa zona.

La línea internacional que divide a los dos países, y consecuentemente a las dos localidades, estaba constituida desde los años 80 por más de dos kilómetros de vías sin edificaciones ni asfalto. En aquella época, se buscaba sin éxito, financiamiento para un proyecto de ocupación del área central. En los años 90, el gobierno municipal de Ponta Porã construyó un centro comercial popular (camelódromo), espacio marginal y carente de infraestructura, donde los vendedores autónomos se instalaron sin ninguna estructura o facilidad de acceso, fiscalización o beneficio. O sea, la acción terminó creando un problema social grave para las ciudades fronterizas (HEIM et al, 2013), que sólo encontraría su solución al final del año 2008, a través de la llamada a concurso de proyectos URB-AL III, del programa de cooperación internacional de la EuropeAid para América Latina, vinculado a la Comisión Europea.

El proyecto fue desarrollado para ser ejecutado en 47 meses (enero del 2009-Noviembre 2012), contando con un presupuesto de 2.030.128 de euros. Debido a dificultades de orden administrativo, económico y político, el proyecto fue postergado, siendo finalizado solamente en el segundo semestre del 2013.

**Imagen 1**  
**Proyecto “Línea Internacional-Unión de los Pueblos”**



Fuente: Folder de divulgação. Prefeitura Municipal de Ponta Porã.

Según el informe oficial de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) de URBAL-III, se estimó que el proyecto impactó directamente como beneficiarios del programa, a más de 2.231 personas, registrando 673 comerciantes informales, capacitando 344 funcionarios de los gobiernos locales, 181 funcionarios y comerciantes entrenados para replicar experiencias adquiridas, 490 miembros líderes comunitarios entrenados para cuidar de los espacios públicos y 150 comerciantes informales entrenados en gerenciamiento de negocios, incentivando ocho experiencias de intercambio con otras autoridades socias del programa (EUROPEAID, 2013).

Además de la población indicada que fue atendida y beneficiada por el proyecto, la Línea Internacional también es responsable por la modificación/creación de tres legislaciones en lo relacionado a la ocupación de territorio urbano tanto en Ponta Porã como en Pedro Juan Caballero. La aprobación para la instalación de nuevas tiendas, buscando la localización prioritaria de comerciantes mujeres, la incorporación de la faja de frontera en la ley de uso y ocupación del territorio urbano de Ponta Porã; y por fin, la aprobación de un plan para planeamiento urbano y territorial por parte de la prefectura de Pedro Juan Caballero, son ejemplo de esas innovaciones. En relación a la infraestructura, fueron construídos 360 boxes (“casillas”), con un espacio dedicado al desplazamiento y un área de comidas.

En visita a la región en julio del 2012, los evaluadores de la OCO entrevistaron a representantes de diversos segmentos sociales y evaluaron el avance del proyecto, concluyendo que el proyecto Línea Internacional es un ejemplo en la relación entre ciudades fronterizas, para mostrar que la estructuración física de la región, posee un potencial transformador para la sociedad y para los escenarios políticos, que comienzan a repensar sus políticas públicas (CONESUL News, 2012).

Según Roberto Steil, el proyecto se destaca por la mejoría de las condiciones de trabajo y de vida de los comerciantes de la línea internacional y la cooperación transfronteriza de las administraciones locales en la búsqueda por la solución de sus problemas (Jornal Regional, 2014, Ponta Porã Informa, 2014).

La línea internacional continúa en ejecución. Las obras fueron terminadas el 13 de enero del 2014, los últimos comerciantes fueron retirados del antiguo espacio y transferidos al complejo comercial de la plaza Lício Borralho. Es necesario, sin embargo, esperar el desarrollo de políticas conjuntas anunciadas y previstas en el programa para medir los efectos reales del cambio estructural. A primera vista, el impacto de la obra ya puede ser percibido, tanto desde el punto de vista físico-organizacional (por la estructura del espacio, organización de sectores), como desde el punto de vista de la seguridad local.

En el informe final de URB-AL III, Principales realizaciones e impactos (2013: 7), Andreu Pont, miembro de Paz y Desarrollo y coordinador técnico del proyecto menciona que “*URB-AL III ha permitido dar fuerza al proyecto y llevarlo mucho más allá de las instancias locales para que las políticas locales se apropien de palabras que hasta ahora eran nuevas como cohesión social. Los intercambios con otras políticas locales o conocer las experiencias con otros territorios han sido básicos para la apropiación de los conceptos y la fortaleza mayor del propio proyecto en el territorio*”.

El programa de cooperación de la Comisión Europea no sólo es incentivo al proyecto, sino motor en la ejecución del mismo. Los gobiernos municipales, difícilmente habrían conseguido incentivos y recursos financieros para la realización de la obra, sin el apoyo de los socios del programa.

En líneas generales, el proyecto demostró con los desafíos de la lengua, la falta de *expertise*, de información, de los problemas burocráticos y de gestión en la ejecución por parte de las localidades, que es posible la utilización de reformas urbanas como instrumento de cohesión social y unión entre ciudades fronterizas, bien como la creación de un modelo de gestión pública a ser utilizado en otros territorios de frontera alrededor del mundo. Se espera que el comercio revitalizado atraiga turismo de compras y permita la creación de un mercado de micro y pequeñas empresas competitivas en la frontera. URB-AL III posibilitó a las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero el financiamiento necesario para la realización de la Línea Internacional, pero la efectiva unión de los pueblos sólo será posible con un esfuerzo conjunto entre sociedad, instituciones y administraciones públicas que actuando en conjunto, construyan y fortalezcan el verdadero sentido de la cooperación e integración transfronteriza”.

## C. La dinámica comercial entre las dos ciudades

El comercio de Ponta Porã es bastante diversificado, atendiendo a las demandas de la población local y de las ciudades vecinas. Los sectores comerciales con más capacidad de empleo son el comercio de piezas y accesorios, vestuario, supermercados y comercio de alimentos, farmacias y maderas. En relación a las industrias existentes, predominan las empresas de construcción civil y de productos siendo éstas últimas las que generan más empleo (SEBRAE, 2010).

La mayor atracción turística de la ciudad es la proximidad del comercio de productos importados de Pedro Juan Caballero. Por la estructura limitada de la ciudad paraguaya, los turistas de compras acostumbran utilizar la red hotelera de la ciudad brasilera, donde la estructura actual ya demuestra señales de saturación.

Según investigaciones de SEBRAE (2010), el perfil de turistas de compras de Ponta Porã es de clase media y alta, con menor presencia de “*sacoleiro*”<sup>52</sup> en relación a otras fronteras. La oscilación de la tasa de cambio es un factor sensible en la región, afectando a los negocios y al turismo, porque cuando el valor del dólar americano aumenta, los productos elevan sus precios desestimulando compras y consecuentemente el turismo. De acuerdo a investigaciones realizadas en el año 2008, Ponta Porã recibe cerca de 450 mil turistas en el año y parte del flujo de visitantes también es atribuida a la existencia de cursos universitarios en las dos ciudades, sobretodo de cursos instalados del lado paraguayo.

Las localidades paraguayas, inclusive Pedro Juan Caballero, no poseen datos estadísticos actualizados. El DGEEC trabaja regularmente con datos departamentales, lo que perjudica, de cierta forma, un análisis comparado. Otras entidades están buscando superar esa laguna, sobretodo ligadas a iniciativas que tiene la sociedad civil.

La informalidad es una característica presente en el sector comercial de Pedro Juan Caballero, concentrado en la venta de productos importados. Se estima que cerca del 70% del comercio local está en situación de informalidad, operando sin registros fiscales. Las empresas informales son representadas simbólicamente por los “*casilleros*”, que son comerciantes concentrados en la proximidad de la línea internacional. Esos comerciantes poseen una importancia económica significativa para las ciudades, ya que constituyen fuente de generación de empleo y de renta (SEBRAE, 2010).

<sup>52</sup> Personas que compran al por mayor, para revender los productos en sus respectivas ciudades.

Actualmente, Pedro Juan Caballero ha demostrado una evolución y un crecimiento económico positivo, impactando directamente en los hábitos de consumo de la población, en el aumento del poder adquisitivo y en la calidad de vida (Fundación CIRD; SEBRAE, 2014). Ese crecimiento acompaña la evolución del comercio de triangulación o reexportación que viene desarrollándose en la región desde mediados de la década de los 70.

Esa modalidad de comercio atiende a una demanda de consumo de los brasileros que consiste en la importación de bienes de consumo de Asia, Estados Unidos y de otros lugares del mundo para revender a Brasil y para las otras ciudades fronterizas (MASI, 2012). Para Paraguay esa reexportación es muy importante porque según datos indagados por el Banco central de Paraguay ese comercio representa el 87% de todas las exportaciones del país.

Ese flujo de compradores, turistas de compras que aprovechan esa modalidad disponible del comercio exterior patrocinada por Paraguay, termina generando más y mejores servicios de hotelería, alimentación y otros servicios en ambos lados de la frontera.

Actualmente se discute en la frontera entre Brasil y Paraguay, la posibilidad de instalación de tiendas francas en la frontera, especialmente del lado brasiler. Permitida por la innovación legislativa del 2012 y recientemente reglamentada por el Ministerio de Hacienda (MH) a través de las Ordenanzas<sup>53</sup> 307 y 320 publicadas en julio de 2014, las mismas documentan, reglamentan y disciplinan sobre tiendas francas en la frontera terrestre, instituyendo un régimen aduanero especial para tales tiendas y consecuentemente para las ciudades que podrán instalar y recibir esos emprendimientos. En ese contexto, las ciudades deben igualmente, por ley municipal, autorizar la instalación, manifestar el interés y normatizar en el ámbito local. De las 8 ciudades gemelas, sólo en dos de ellas, la Receita Federal brasiler (RFB) no autorizó habilitación de tiendas, por carecer de infraestructura adecuada

**Cuadro 3**  
**Lista de las ciudades contempladas por el documento MF307 que hacen frontera con la República del Paraguay**

Municipios	Ciudades Gemelas	Población estimada 2014	Ordenanza 307/320 MH
1 Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguay)	24 002	si
2 Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguay)	14 712	no
3 Mundo Novo (MS)	Salto del Guayrá (Paraguai)/Guaíra (PR)	17 773	si
4 Paranhos (MS)	Ype- Jhu (Paraguay)	13 311	no
5 Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguay)	85 251	si
6 Porto Murtinho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguay) Cuidad de Este (Paraguay) /	16 340	si
7 Foz do Iguazu (PR)	Puerto Iguazu (Argentina)	263 647	si
8 Guaíra (PR)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Mundo Novo (MS)	32 394	si

Fuente: IBGE, 2012, 2013. Ordenanza MH 307, 17 de julio de 2014. Ordenanza MI 125, 21 de marzo de 2014.

Atenta a la modificación de la legislación federal y percibiendo nuevas oportunidades de negocio la Cámara Municipal de Ponta Porã aprobó en noviembre 2014, después de la realización de tres audiencias públicas, el proyecto de ley que autoriza la instalación de tiendas francas en su municipio (CMPP, 2014).

La legislación paraguaya, a través de la Ley N° 2.422/2004<sup>54</sup>, conceptualiza y normatiza las zonas aduaneras especiales, zonas francas, puertos, depósitos francos y zonas de procesamiento de exportaciones (artículo 287 y 288). Especialmente en su artículo 289, conceptualiza las tiendas libres de impuestos o los

<sup>53</sup> Documento oficial y administrativo.

<sup>54</sup> Ley N°2422/2004 – Código Aduanero. Ver el Decreto N°6406/2005.

denominados “*free shops*”. Todavía, en Paraguay, el régimen de tiendas francas no se extiende al ambiente de la frontera como lo ocurrido recientemente en Brasil, quedando ese régimen aduanero, restringido a los puertos y aeropuertos paraguayos habilitados por la Dirección Nacional de Aduanas.

En ese sentido, Pedro Juan Caballero no posee tiendas francas en la frontera, tampoco una Zona Franca como la conceptualizada por el código aduanero de la República de Paraguay. Lo que existe y beneficia el intenso comercio de oferta de productos importados es un régimen específico de liquidación de impuestos internos, denominado de “régimen de Turismo” (Resolución General N°97, basada en el Decreto N°6.406/2005). Los bienes alcanzados por ese régimen especial, tienen por objeto exclusivo la distribución y comercialización, estando restringida para otras actividades.

El régimen de turismo es la base para transformar la reexportación en uno de los sectores más importantes para la economía de Paraguay (Penner, 2006) y es el régimen tributario que permite un beneficio importante para el comercio dedicado a la comercialización de productos importados, base de la economía local de Pedro Juan Caballero y otras ciudades fronterizas.

La instalación de esas tiendas francas en territorio brasilero ha generado expectativas en la frontera, indicando un ambiente positivo por la visión de la administración municipal y de la sociedad civil de Ponta Porã, encontrando en ciertos escenarios, resistencia de los comerciantes paraguayos que aún no se sienten seguros en cuanto a la instalación y funcionamiento de tales emprendimientos, temiendo la reducción de las ventas o una competencia desleal (ABC Color, 2013; 2014; el nordestino, 2013; Ultimahora, 2014; Amabay Digital, 2014).

Sin embargo, esa visión negativa, no es compartida por todos, considerando la constante articulación y promoción de la sociedad civil de ambos lados en la discusión del comercio transfronterizo. Ejemplo de esa acción, es la creación de Ponta Sin fronteras Convention & Visitors Bureau que congrega empresarios locales y patrocina iniciativas conjuntas de promoción del comercio local en diversas actividades turísticas, buscando fomentar el emprendedorismo, la sustentabilidad y la competitividad de los emprendimientos locales, especialmente los de la micro, pequeño y mediano tamaño.

La entidad ha incentivado la interlocución directa con las entidades y autoridades paraguayas, cooperando en conjunto en la promoción de seminarios temáticos, entrenamientos y eventos como por ejemplo, la promoción por tercer año consecutivo del “*Black Friday*”, una acción promocional del comercio transfronterizo, comprometiendo a empresarios pontaporanenses y pedrojuaninos (SEBRAE, 2014).

Destacando la importancia de “*Black Friday*” para la región, se estima que el movimiento de compras y gastos con el turismo de compras durante los días del evento, basado en años anteriores y en cuestionarios aplicados por los técnicos de la federación de comercio de bienes, servicios y turismo del Estado de Mato Grosso do Sul (FECOMÉRCIO/MS), es de aproximadamente US\$41.000.000 (cuarenta y un millones de dólares americanos). Teniendo en cuenta ese escenario, la Secretaria Nacional de Turismo de la Presidencia de la República del Paraguay, declaró el evento como de interés turístico nacional, a través de la Resolución N°1161 de 2014, publicada el 21 de noviembre. La declaración subraya que el evento y la cooperación entre entidades públicas y privadas, buscando una promoción turística y comercial de las ciudades gemelas, son importantes para el desarrollo socioeconómico de la frontera (SENATUR, 2014; FECOMÉRCIO/MS, 2014).

La integración entre las ciudades gemelas Ponta Porã y Pedro Juan Caballero es imperativa. Conurbadas, ligadas y vinculadas, las ciudades viven intensamente la cotidianidad fronteriza fortaleciendo lazos comunes a través de la cultura, la economía, la política y el ambiente socio-demográfico.

La adopción de mecanismos y acciones de gestión compartida y de bienes públicos permanentes entre las ciudades gemelas en estudio, permite que el desarrollo urbano sea un hecho concreto. El objetivo de la integración y de la cooperación transfronteriza debe ser una pieza maestra en la conducción de las políticas locales en la búsqueda del fortalecimiento de los lazos entre las localidades.



## V. Conclusiones

---

***N. Oddone, M. Quiroga Barrera Oro, H. Sartori de Almeida Prado y A. Williner***

La agenda que ha construido CEPAL desde el año 2010 en adelante con la trilogía de la igualdad, no se origina sólo en discusiones teóricas, sino que se deriva del análisis político que realiza en forma permanente la institución en la región, conociendo, reconociendo y sistematizando los problemas vertebrales que la atraviesan. Esa agenda establece la urgencia que tiene América Latina y el Caribe de trabajar una perspectiva de desarrollo que rescate y enfatice el enfoque de derechos, para que todos y todas, quienes desarrollan sus vidas en este subcontinente, puedan tener la misma posibilidad de acceso a educación y salud, empleo, hábitat y vivienda saludables, entre otros derechos.

Ante problemas de carácter recurrente tales como el bajo dinamismo y vulnerabilidad del patrón de crecimiento económico, la debilidad de nuestras instituciones —agregamos aquí, y su repercusión en la definición o sostenimiento de políticas a largo plazo— y el problema del empleo y la calidad del mismo, CEPAL propone un cambio estructural con igualdad. Surge así la idea de la construcción de pactos para superar la condición de ser la región más desigual del mundo, desigualdad que se acentúa y profundiza en determinadas posiciones geográficas como lo son las regiones transfronterizas. Éstas presentan los mismos problemas que otras regiones no cercanas a la línea de frontera, pero que por su locación específica se ven exacerbados al estar alejadas de los centros capitalinos y grandes conglomerados urbanos siendo en algunas ocasiones receptoras de los problemas originados por la desigualdad y las asimetrías existentes entre dos o más Estados.

Es a partir de este enfoque que el presente documento ha centrado su análisis, dentro de la “*gran región*” que es América Latina y el Caribe, en un tipo especial de regiones denominadas “*transfronterizas*”; o simplemente regiones de frontera. Éstas son fajas de territorio que encontrándose divididas por una línea trazada a partir de una división político-administrativa contienen, sin embargo, una población que comparte un desarrollo histórico común y una identidad cultural propia (como los asentamientos de la comunidad guaraní que se vio escindida tras la demarcación de la línea de frontera entre Brasil y Paraguay) y dinámicas socio-económicas y políticas distintivas de otras áreas del propio país de pertenencia. Estas condiciones nos han llevado a realizar el tratamiento de los procesos de integración desde un abordaje centrado en la territorialidad (pasando de la concepción de la “*fronteira-separação*” a la noción de “*fronteira-cooperação*”) y su inmediato correlato con la gobernanza territorial sin dejar de tener en consideración que estos

microprocesos no se dan de forma aislada. Por el contrario, actualmente se ven envueltos en macroprocesos de integración, guardando tanto unos como otros un carácter fragmentario o encontrándose solapados entre sí. Así como estos microprocesos de integración han llegado a constituir una “*integración regional desde abajo*” —tal como resulta a partir del comité de integración entre Monte Caseros y Bella Unión— nos hemos propuesto pensar cómo lograr a la vez una “*integración transfronteriza desde arriba*”, procurando que ambas, al compartir una misma finalidad, sean complementarias.

Ante este desafío, creemos que el primer paso constituye en detectar cuáles son las potencialidades que presentan ambos procesos de integración y las dinámicas territoriales involucradas. Sólo así será posible proceder, como se dijo en el primer capítulo, a la promoción de pactos que actúen de nexo vinculante entre los múltiples niveles de gobierno donde se plasmen las acciones comprometidas para la consecución de los objetivos acordados. A su vez, estos pactos se complementan con procesos de planificación estratégica participativa que le proveen un marco de mayor institucionalidad y sostenibilidad al ordenar a los actores en escena y estipularle los plazos para cada una de las instancias involucradas en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

El segundo paso es pensar cómo dinamizar esta modalidad de diálogo político (pactos) y este instrumento metodológico de operacionalización (planificación estratégica participativa). Si podemos concebir a la infraestructura como un disparador para la conformación de los fondos regionales —cabe aclarar que si bien la motivación de estos es el financiamiento de obras físicas, no es una finalidad exclusiva— podemos también considerar que los fondos sirvan de disparador para ambas instancias en el proceso de integración. En lo que respecta a los pactos, estos capitales pretenden incitar al diálogo, por un lado, entre gobiernos latinoamericanos tanto para la conformación de los mismos como para la aprobación de los proyectos a financiar; por otro, entre gobiernos transfronterizos (pactos horizontales), instándolos a definir la obra a ejecutar —que deberá responder a las necesidades detectadas pero también a las demandas locales por parte de la ciudadanía, todo bajo un paraguas que sirva de consenso acerca de la explotación que se realizará de ese espacio geográfico— y la consiguiente administración y mantenimiento de las obras ejecutadas. Empero, los fondos regionales no sólo fomentan la vinculación de actores intra-niveles sino inter-niveles, logrando así la instauración de pactos verticales: si como hemos mencionado recientemente, los municipios se relacionan entre sí para estipular el uso de los fondos, su ejecución y las etapas sucesivas, los Estados —a través de los órganos supranacionales— son quienes los asisten financieramente, les proveen cooperación técnico-científica y procuran la transparencia en los procedimientos administrativo-financiero, en su carácter de veedor o auditor. Al mismo tiempo, estos organismos supranacionales procuran montar todo el andamiaje jurídico-institucional para proceder a la constitución de dichos fondos y brindar las garantías necesarias para que su instrumentación llegue al nivel local teniendo el alcance e impacto esperado.

Quedando así evidenciado cómo se da específicamente la complementariedad entre la “*integración transfronteriza desde arriba*” y la “*integración regional desde abajo*”, resta sin embargo explicitar la relevancia que supone para ambos procesos. La convergencia de las dinámicas de integración en ambas direcciones se sintetizan en esta complementariedad cuya importancia radica en el apuntalamiento o adquisición de aquellos bienes públicos que están interfiriendo u obstando avanzar en un proceso de integración aun mayor en cada uno de los niveles, tal es el caso del puente entre Monte Caseros (Argentina) y Bella Unión (Uruguay), que no sólo conectaría ambas localidades, extendiendo la ZICOSUR y fortalecimiento el Trópico de Capricornio, sino que alcanzaría una apuesta mayor al erigirse como estratégico para el MERCOSUR.

Por último, podemos destacar que si la infraestructura cumple un factor “*estructurante*”, los fondos desempeñan un papel aglutinante de los procesos de integración. Por un lado, en los macroprocesos, tanto la conformación de los fondos como la aprobación de los proyectos vinculan a los Estados-miembro. Por otro, interviene en los microprocesos, pues todas las acciones concernientes al diseño, ejecución y administración de la obra son competencia de las unidades administrativas locales, quienes se erigen como responsables y beneficiarias directas del bien compartido. Infraestructura y fondos regionales se presentan como dos caras de una misma moneda: si la primera, mediante la conectividad y el establecimiento de bienes transfronterizos reduce brechas y disipa asimetrías, los fondos promueven la equidad al demandar a cada uno de los Estados que aporten cuotas en función de

su capacidad contributiva. Dicho de otro modo, infraestructura y fondos constituyen dos pilares clave de un proceso de integración, fomentando la participación de los actores en cada uno de los niveles y promoviendo lazos de cooperación y, por lo tanto, permitiendo así crear condiciones tendientes a una mayor igualdad.

Empero, es menester aclarar que al analizar la relación entre ambos procesos de integración, no hemos ignorado que algunas veces las acciones llevadas a cabo por las administraciones locales han permitido que se den procesos de integración prescindiendo del estímulo inicial que pudiera ser dado por los fondos regionales —aunque sí han contado con la intervención de otros instrumentos provistos por agencias internacionales de cooperación y organismos multilaterales de crédito— siendo incluso preexistentes a la conformación de bloques regionales. Aun así, consideramos que ante estos escenarios el establecimiento de pactos sirven para que estas iniciativas locales no se debiliten ni perezcan (como ha sucedido entre las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero al sufrir una reconfiguración territorial tras el fin de la Guerra de la Triple Alianza y las políticas de frontera durante la administración de Getúlio Vargas), es decir, que acciones tales como la administración de bienes públicos transfronterizos con la impronta de las dinámicas locales (entendido como la trama), se asiente sobre el establecimiento de pactos para la cristalización de los acuerdos alcanzados (la construcción de la urdimbre) con el propósito de dotar de mayor institucionalidad —sin perder el carácter flexible para adecuarse a la coyuntura— y garantizar la vigencia y continuidad de los compromisos asumidos.

Pero también es posible encontrar otras acciones que, siendo precedentes a la conformación de bloques regionales, pueden no ser coadyuvantes a los procesos de integración como el expuesto en el último capítulo, donde se han observado prácticas comerciales transfronterizas mucho tiempo antes de la llegada al Mercosur. A pesar del establecimiento del Código Aduanero del Mercosur (CAM), hay decisiones directas como la legislación vigente en relación a las características de las tiendas francas que continúa siendo competencia de los Estados-parte. Incluso hay decisiones de otra índole que, sin afectar directamente, repercuten en estas prácticas por su condición de territorialidad; éstas son la política comercial, fiscal o cambiaria de cada país. Observamos que aun no ha habido un establecimiento de un pacto horizontal efectivo por lo que avanzar en este sentido y asentar micro y macroprocesos complementarios continúa siendo necesario.

Para finalizar, se quiere dejar explícitamente establecido que este texto pretende ser el primero de una serie de documentos que aborden el tema “*regiones transfronterizas*” para analizar progresivamente todos los temas y todas las variables que atraviesan el análisis del desarrollo de un territorio con la especificidad que estas regiones y sus particulares características presentan frente a otras regiones de cada país. El tema es amplio y complejo y promete encontrarse como prioritario en las agendas de cada uno de los países en relación al desafío de achicar brechas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y al mismo tiempo avanzar en un aspecto tan crítico e imperante como es la igualdad, una vez más asentándose en los territorios de frontera como un espacio que entendido como clave y estratégico, se constituye nuevamente en una oportunidad. Este texto buscó reflejar en el conjunto de artículos que compila, la importancia de las regiones transfronterizas y su posible contribución como ejercicio micro a los procesos de integración regional, siendo la construcción de pactos un instrumento valioso para lograr acuerdos y sostenerlos a lo largo del tiempo.



## Bibliografía

---

- ABC Color (2014), Comerciantes del Este están a favor del duty free, pero si para todos, 15 agosto 2014. Disponible: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/comerciantes-del-este-estan-a-favor-del-duty-free-pero-si-es-para-todos-1276267.html>.
- \_\_\_\_\_. Bajas ventas y Free Shops preocupan a comerciantes, 30 de abril de 2014. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/bajas-ventas-y-free-shops-preocupa-a-comerciantes-1240096.html>.
- Adamuz, Carles (2014), *Elementos conceptuales sobre liderazgo*, Cartagena de Indias. En el marco del II curso internacional sobre Liderazgo y gestión para el desarrollo y la integración regional, organizado por ILPES-CEPAL y AECID.
- Albuquerque, F (2013), *Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo.
- Amambay Digital, (2014), *Lojas francas em Ponta Porã pueden tener éxito pero...*, 21 de noviembre. Disponible en: [http://www.amambaydigital.com/noticias\\_ver.php?id=4743](http://www.amambaydigital.com/noticias_ver.php?id=4743).
- Arruda, Gilmar. *Heródoto*, In: *Ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul 1883-1947*, Campo Grande, Instituto Euvaldo Lodi (IEL), p. 195-310-1986.
- Banco Interamericano de Desarrollo–Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, IIRSA, (2011), *10 años después: sus logros y sus desafíos*, Buenos Aires, BID-INTAL, 160 p.
- Banco Interamericano de Desarrollo–Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, (2012), Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. *La experiencia de IIRSA*, Buenos Aires, BID-INTAL, 51 p.
- Barrangán, Federico Morales, (2013), El enfoque territorial en los estudios de cooperación transfronteriza. *Los estudios transfronterizos: un enfoque desde las relaciones internacionales*. Acosta, Willy Soto; Brenes, Juan Carlos Ramírez (ed.), Escola de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, p. 45-56.
- Bobbio, N. (2003), *Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general de la política, II. la sociedad civil*, Documento de trabajo.
- Bonomi Aldo, (2004), “La città infinita: forma glocal del mettersi in mezzo tra flussi e luoghi”, en Sedda Franciscu (comp.), *Glocal: sul presente a venire*, Roma, Luca Sosella Editore, p. 71-94.
- Bozzano Horacio, *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004, 263 p.
- Brasil. Decreto N°7.170, 6 de mayo de 2010, *Diário oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rouseff, Acesso em 20 de novembro de 2014.

- \_\_\_\_\_. Lei N° 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Dilma Rousseff. Acesso en: 10 junio de 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. [http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157).
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. *Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF*. Secretaria de Programas Regionais. [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157).
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, Novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125 de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria 307 de 17 de julio de 2014. Brasília, julio de 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria 320 de 22 de julio de 2014. Brasília, julio de 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto No141 de 1 de Junio de 1991. *Acordo de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai*. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 22 de noviembre de 2014.
- Brealey, Tatiana Beirute (2011), *El tema de las fronteras en América Latina*. Policy Memo. In: Borbón, Josette Altmann; Brealey, Tatiana Beirute. *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Teseo; CAF; FLACSO, p. 223-230.
- Cardoso, Fernando H. (2003), *La sociedad civil y la gobernanza mundial*. Documento de antecedentes preparado para el ‘grupo de personas Eminentes para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil.
- Carnero Filho, Camilo Pereira, (2013), *Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplíce fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. UFRGS, (Tesis de Doctorado).
- Celata Franceso, Coletti Raffaella y Sanna Venere, “La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina”, XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Bogotá Universidad Nacional de Colombia, 2012, 20 p.
- COBRADI. Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional. IPEA, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, IPEA, ABC, 2013.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad (Síntesis)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Trigésimo quinto período de sesiones, Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_. Comité de Regiones (2011), *Pactos territoriales: cómo sacar el máximo rendimiento a Europa 2020 mediante la asociación*.
- CMPP. Câmara Municipal de Ponta Porã, Lei municipal sobre instalação das lojas francas é aprovada. Disponible en: <http://camarapontapora.ms.gov.br/index.php/ultimas-noticias/675-lei-municipal-sobre-instalacao-das-lojas-francas-e-aprovada>.
- CONESUL NEWS. União Européia quer projeto da Linha Internacional como modelo para o mundo. 30 de Julho de 2012. <http://www.conesulnews.com.br/cidade/revitalizacao-da-linha-internacional-pode-servir-de-exemplo-para-novos-projetos>.
- Correa, Germán y Rozas, Patricio (2006), *Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Costa, Cecilia Aparecida. *A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã (BR)*, Pedro Juan Caballero (PY) e a produção do urbano. Dissertação de Mestrado em Geografia. Dourados, UFGD, 2012.
- Costa, Cecilia Aparecida; Moretti, Edvaldo, (2014), *Políticas Públicas e a natureza nas cidades de Ponta Porã*, Brasil y Pedro Juan Caballero, Paraguay. In: V Seminário Internacional América Platina. UFGD. Dourados.
- Cravacuore Daniel (2011), “El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina”, Documento de Trabajo, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 17 p.
- O’Donell, G. (2001), *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento de trabajo.
- Cohen y Arato. (1999), *Sociedad civil y teoría política*. México, F.C.E.
- Dabson, B. (2012), *Regional Resilience*. Rupri. University of Missouri.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2012), República del Paraguay. *Proyección de la Población, según Departamento*.

- Duhart, D. (2006), *Ciudadanía, aprendizaje y desarrollo de capacidades. Persona y Sociedad*. Universidad Alberto Hurtado. Vol. XX, N°3, 2006, 113-131.
- El Nordestino. Cámaras de comercio mantuvieron el primer encuentro conjunto ante la inminente instalación de Free Shops del Brasil. 3 de junio de 2013. <http://www.elnordestino.com/id-2271-cat-1-url-c-maras-de-comercio-mantuvieron-el-primer-encuentro-conjunto-ante-la-inminente-instalaci-n-de-free-shops-del-brasil.html>.
- EUROPEAID. Urb-al III. Oficina de Coordinación y orientación–OCO. Ficha descriptiva de los principales resultados e impactos del proyecto, 2013. [http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/proyectos?id\\_menu\\_principal=6](http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/proyectos?id_menu_principal=6).
- EUROPEAID (2013), *Evaluación final externa del proyecto Lote 2*, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBA-AL III (OCO). Madrid.
- EUROPEAID (2013), *Main achievements and impacts of the URB-AL III Programme projects*. Barcelona.
- Fernández, V y García Puente, M. (2013), *Estado, Producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana*, Revista Estado y Políticas Públicas N° 1.
- Farah Patricia, Granato Leonardo y Oddone Nahuel (2010), *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 126 p.
- Galantini, Eduardo y Nahuel Oddone, Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. *Una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Arturo Jauretche.
- García Delgado, Daniel y Chojo Martín (2006), “Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo social”; en García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comps.), “El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos”, Ciccus, Buenos Aires.
- Giordano Paolo, Mesquita Moreira Mauricio y Quevedo Fernando (2004), “El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, Buenos Aires, BID-INTAL, 25 p.
- Giordano, Paolo; Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004), *El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*, INTAL/BID, Buenos Aires.
- Gomá Ricard y Blasco Ismael (2002), “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”, en Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, del 8 al 11 de octubre, 18 p.
- Grau Martí (2011), “El marco teórico de la gobernanza multi-nivel”, en Stavridis Stelios et al., “Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina”, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, p. 25-32.
- Grindle, M. (2007), “Good enough Governance revisited in Development Policy Review”, Londres, N° 25.
- FECOMERCIO/MS (2014), *Federação do Comércio de bens, serviços e turismo do Estado do Mato Grosso do Sul. Apresentação da pesquisa de opinião com consumidores da Black Friday e resultados alcançados*. Disponible en: <http://www.fecomercio-ms.com.br/>.
- Fundación CIRD; SEBRAE (2014), *Estudio de tendencias económicas, poblacionales y empresariales de la ciudad de Pedro Juan Caballero*. Mapa de oportunidades de negocios. Asunción.
- Goiris, Fabio Anibal (1999), *Descubriendo la frontera: historia, sociedad y política en Pedro Juan Caballero*. Pedro Juan Caballero, IPAG.
- Habermas, J. (2010), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Ed Trotta, Madrid.
- Haesbaert, Rogério (2010), *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Hartshorne, R. (1936), *Suggestions on the terminology of political boundaries* (abstract). In: Association of American Geographers. Annals. n. 26, 1, p. 56-57.
- Heim, J. G.; Leite, A. S; Heim, S.T.F.T.G.; Pereira, W.C.(2013), *Aspectos relevantes do projeto linhas da fronteira entre as cidades de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY*. Dourados.
- Hernández, Juanita, Eloy Anello (1996), *Capacitación de agentes de desarrollo comunitario*, Módulo de Liderazgo moral. Santa Cruz de la Sierra: Universidad Nur, Instituto Superior de Educación Rural.
- Hildebrand, M y Grindle, M. (1994), “Building Sustainable capacity: Challenges for the Public Sector” Cambridge, Harvard Institute for international development, Harvard University.
- IBGE (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística) (2013), *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) 2012*. Rio de Janeiro.
- IIRSA (2006), *Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID*, Resumen Ejecutivo, 13 p.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana, Estudio potencial para la evaluación productiva en los EID–Resumen Ejecutivo*, INTAL/BID, Buenos Aires.

- INTAL/BID (2012), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe–Banco Interamericano de Desarrollo, *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia del IIRSA*, INTAL/BID, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2012) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe–Banco Interamericano de Desarrollo, *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. Las experiencias del IIRSA*, Buenos Aires, 66 p.
- Jimenez, Carlos Torres. *Cooperación transfronteriza: experiencia de la asociación de regiones fronterizas de Europa para América Central*. In: Borbón, Josette Altmann; Brealey, Tatiana Beirute. *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011, p. 125-138.
- Jessop, Bob (2002), “The Political Economy of Scale”; en Pekermann, Markus y Sum, Ngai-Ling (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Jornal Regional (2014), *Revitalização da Linha Internacional: um projeto de grande alcance social*, 9 enero. <http://www.pontaporainforma.com.br/noticias/ponta-pora/revitalizacao-da-linha-internacional-um-projeto-de-grande-alcance-social>.
- Karas, Tiago Satim (2014), *Entre os mitos da fronteira como limite territorial*. In: V Seminário Internacional América Platina. UFGD. Dourados.
- Lamberti, Eliana (2006), *Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Lechner, N. (2002), *Los desafíos político del cambio cultural. Documento de trabajo*.
- Lyde, L. W. (1915), *Some frontiers of tomorrow: an aspiration for Europe*. London: A e C Black.
- Masi, Fernando (2012), “El Comercio fronterizo en alerta”, *Economía y Sociedad*, N° 2, CADEP, noviembre
- Mouffe, Ch. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Paidós, Buenos Aires.
- Mouffe, C. (2011), *En torno a lo político*, FCE, México.
- Nusbaum, M. (2012), *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Paidós, Barcelona.
- Oddone, Nahuel, Padilla-Pérez, Ramón y Antunes, Bruno (2014), “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”; Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial*, Libros de la CEPAL N°123, Naciones Unidas-CEPAL y GIZ, Santiago, Chile.
- Oddone, Nahuel; Rhi-Sausi, José (2009), “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” 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, p. 33-107.
- Oliveira, Tito Carlos Machado de. “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático”. In: Oliveira, Tito Carlos Machado de. (org.) “Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande”, Editora UFMS, 2005. p. 377-408.
- Oliveira, Marcelino Nunes de. *PARLIM: Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração*. Dourados, Nicanor Coelho Editor, 2006.
- Oliveira, Márcio Gimene (2011), “A formação das cidades-gêmeas Ponta Porã”, Pedro Juan Caballero. In: I Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder, I Simpósio Internacional de Geografia Política e Territórios Transfronteiriços. Foz do Iguaçu.
- Pekermann Markus (2003), “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, N°2, p. 153-171.
- Pekermann, Markus (2003), “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”; en *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, N°2.
- Peña, Félix (2014), “Convergencia y articulación productiva a nivel regional”, Julio, en línea: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-07-convergencia-articulacion-productiva-nivel-regional>.
- Repetto, F. (2003), *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.

- Rhi-Sausi, José Luis (2008), “Estado del arte y perspectivas de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Local”, Seminario Cooperación descentralizada y para el desarrollo local en México: Hacia la construcción de oportunidades, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” e Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de México, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ y Oddone, Nahuel (2012), “Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú”; en Moya Mena, Sergio (ed.) *Las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Secretaría General y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”; en Rhi Sausi, José Luis y Conato, Dario (coords.) *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), Roma.
- Rofman, A. y García, A. (2013), *Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina*. Revista Problemas del desarrollo 175 (44), octubre-diciembre.
- Sánchez Ricardo y Wilsmeier Gordon (2005), *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Santos M. (2000), *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo*. Razón y emoción. Ariel, Barcelona.
- Santos M. (1996), *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-Tau, Barcelona.
- Jessop Bob (2002), “The Political Economy of Scale”, en Markus Pekermann, y Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 25-49.
- Maira Luis (ed.) (2010), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 370 p.
- Morata Francisc, “Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia”, en Stavridis Stelios et al., “Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina”, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, p. 33-42.
- Paraguay. Ley N°2421/2004. Texto actualizado Regimen Tributario. Disponible sitio: <http://www.hacienda.gov.py/>.
- \_\_\_\_\_ Ley N° 2.422/2004. Código Aduanero. Disponible en <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>.
- \_\_\_\_\_ Decreto N°6.406/2005. Disponible em: <http://www.hacienda.gov.py/>.
- \_\_\_\_\_ Resolución General N°97, Ministerio de Hacienda. SET. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/>.
- Penner, Reinaldo (1998), *Movimiento comercial y financiero de Ciudad del Este*. Asunción, Disponible en: [http://www.portalguarani.com/detalles\\_museos\\_otras\\_obras.php?id=27&id\\_obras=2109&id\\_otras=304](http://www.portalguarani.com/detalles_museos_otras_obras.php?id=27&id_obras=2109&id_otras=304).
- Ponta Porã (2009),. Diário Oficial do Município de Ponta Porã. Edição 0881 de 18 de agosto de 2009. Extrato do contrato DCI-NSAPVD/2008/170-037 e Convênio de Co-Responsabilidade. Ponta Porã, 2009.
- \_\_\_\_\_ (2012), Memorando de Entendimento entre os municípios fronteiriços de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). 05 de novembro de 2012.
- Ponta Porã Informa, (2014), Revitalização da Linha Internacional: um grande projeto de alcance social. 2014. <http://www.pontaporainforma.com.br/noticias/ponta-pora/revitalizacao-da-linha-internacional-um-projeto-de-grande-alcance-social>.
- Rhi-Sausi, José L. (2011), *Governabilidad, convivencia democrática y fronteras*. In: Borbón, Josette Altmann; Breale, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: *Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Teseo; CAF; FLACSO, p. 29-38.
- Rhi-Sausi, José; Oddone, Nahuel (2012), *A cooperação transfronteira entre as unidades subnacionais do Mercosul*. In: *Fronteiras Platinas-Territórios e sociedades*. Trincherro, Héctor Hugo; Olivira, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, p. 227-244.
- \_\_\_\_\_ *Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR (2009), 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, p. 33-107.
- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2010), “Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”, en Maira Luis (ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, p. 209-259.
- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel, “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 (2009), Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, p. 33-117.

- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2012), “Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú”, en Moya Mena Sergio (ed.), *Las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, San José de Costa Rica, FLACSO Secretaría General y CAF, p. 19-64.
- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2009), “Fronteras Abiertas: Lecciones aprendidas”, en Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.), *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, CeSPI e IILA, Roma, p. 205-215.
- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2009), “Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR” en Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.), *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), p. 59-103.
- Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2009), “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”, en Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.), *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma, CeSPI e IILA, p. 11-31.
- Rhi Sausi José Luis, Conato Dario y Lamela Myriam (2011), “Capitalización de buenas prácticas para la cohesión social”, Rosario, Programa URBAL III, 18 p.
- Rhodes Robert (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Londres, Open University Press, 235 p.
- Sack, Robert David. *Territorialidade humana sua teoria e história*. Cambridge. Cambridge University Press. 1986.
- SEBRAE. *Mato Grosso do Sul sem fronteira: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai*. Org. SEBRAE/MS, 1.ed. Campo Grande, Visão, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de maturação do Ponta Porã Sem Fronteiras Convention & Visitors Bureau* (2014), SEBRAE/MS.
- SENATUR (Secretaria Nacional de Turismo) (2014), Presidência da República do Paraguai. Senatur declaró “de interés Turístico Nacional” la realización del Black Friday del 28 de Noviembre. Resolución 1161/2014. [http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=479:senatur-declaro-de-interes-turistico-nacional-la-realizacion-del-black-friday-del-28-de-noviembre&catid=5:destacados](http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=479:senatur-declaro-de-interes-turistico-nacional-la-realizacion-del-black-friday-del-28-de-noviembre&catid=5:destacados).
- Salvador Crespo Mayte (2011), “Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI”, en Stavridis Stelios et al., “Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina”, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, p. 43-58.
- Torrecilha, Maria Lúcia (2013), *A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)*. USP (Tese de Doutorado).
- Ultima Hora, Jornal Ultima Hora. Empresarios advierten que duty free de Brasil dura estocada al Este. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/empresarios-advierten-que-duty-free-brasil-dara-dura-estocada-al-este-n833898.html>.
- Williner, Alicia (2012), “La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios de América Latina y el Caribe”, 1962-2012, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Desarrollo Territorial****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

20. Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles, Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado, Alicia Williner (LC/L.4222; LC/IP/L.345), 2016.
19. Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos. Rudolf M. Buitelaar, Rafael Echeverri Perico, Iván Silva Lira, Luis Riffo Pérez (LC/L.3979; LC/IP/L.339), 2015.
18. La comparabilidad de las estadísticas territoriales en América Latina. Rudolf M. Buitelaar, Andrés Espejo, Sergio González Catalán, Patricio León (LC/L.3972; LC/IP/L.338), 2015.
17. Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Carlos Sandoval (LC/L.3799; LC/IP/L.331), 2014.
16. Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas, Camilo Beltrán Toro, Sergio González Catalán (LC/L.3727; LC/IP/L.330), 2013.
15. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre el desarrollo regional y local en el ILPES, Luis Riffo P. (LC/L.3593; LC/IP/L.325), 2013.
14. La generación de capacidades y su papel en el desarrollo de territorios en América Latina y el Caribe, 1962-2012, Alicia Williner Martina (LC/L. 3566; LC/IP/L.324), 2012.
13. Programa de cooperação em capacitação para o desenvolvimento regional e local: um estudo de caso da experiência brasileira, Denise Maria Rizzotto Zanella, Lenira Maria Fonseca Albuquerque, Suzana Dias Rabelo de Oliveira, Alicia Williner (LC/L.3562; LC/IP/L.323), 2012.
12. Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial, Luis Mauricio Cuervo G. (LC/L.3513; LC/IP/L.320), 2012.
11. Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción, Alicia Williner, Carlos Sandoval, María Frías y Juliana Pérez (LC/L.3510; LC/IP/L.316), 2012.
10. La economía regional chilena en el período 1985-2009, Iván Silva Lira, Luis Riffo Pérez, Sergio González Catalán (LC/L.3457-P; LC/IP/L.312), 2012.
9. Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a nivel municipal (LC/L.3316; LC/IP/L.50) No de venta: S11.II.G.35 (US\$10.00), 2011.
8. Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil, Kelson Vieira Senra (LC/L.3192-P; LC/IP/L.303) N° de venta: P.10.II.G.20 (US\$10.00), 2010.
7. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras, Fernando García Merino (LC/L.3054-P; LC/IP/L.300) N° de venta: S.09.II.G.53 (US\$10.00), 2009.
6. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Bolivia, Claudia Muñoz-Reyes Pantoja (LC/L.2964-P; LC/IP/L.295) N° de venta: S.08.II.G.77 (US\$10.00), 2009.

TERRITORIAL

PARRO

TERRITORIAL

## DESARROLLO TERRITORIAL

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)