

Hacia una cartografía de la cooperación transfronteriza en América Latina: la experiencia de la ARFE en mapas

Juan Manuel Trillo Santamaría

Profesor de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela (España)

e-mail: juanmanuel.trillo@usc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3842-3079>

Martín Guillermo Ramírez

Secretario General de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, y doctorando en el programa de doctorado de Historia, Geografía e Historia del Arte de la Universidad de Santiago de Compostela (España)

e-mail: m.guillermo@aebr.eu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7642-3814>

Roberto Vila Lage

Investigador postdoctoral, Universidad de Santiago de Compostela (España)

e-mail: robertovila.lage@usc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2443-3674>

<https://doi.org/10.5209/geop.101474>

Recibido: 05/03/2025 • Aceptado: 11/05/2025

Resumen. Las experiencias de cooperación territorial entre entidades subestatales que comparten una frontera internacional, lo que conocemos como cooperación transfronteriza, existen, en mayor o menor medida, en todas las regiones mundiales. Sin duda, el caso europeo es el que ha concentrado el número de experiencias de mayor éxito, debido particularmente a que se enmarca en la política de cohesión territorial financiada por la UE. Existen, no obstante, otros contextos regionales que cuentan con múltiples experiencias de interés, a distintas escalas e intensidad, como es el caso de América Latina. La literatura académica ha identificado una laguna en la investigación en el sentido de que se precisa alcanzar un inventario exhaustivo de estas experiencias en el contexto latinoamericano. Reaccionando a esta llamada, este artículo tiene como objetivo principal ofrecer una cartografía de la cooperación transfronteriza en América Latina a partir de la experiencia de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE). La investigación se sustenta en el análisis de 29 proyectos en los que ha participado la ARFE desde 2010, que ha generado más de 40 mapas. Los resultados se discuten en relación con las propuestas de tipologías de experiencias identificadas en la teoría, y se ofrecen instrumentos de análisis que permiten ulteriores trabajos comparativos.

Palabras clave. fronteras; cooperación transfronteriza; ARFE; América Latina; ayuda al desarrollo.

EN **Toward a Cartography of Cross-Border Cooperation in Latin America: The Experience of AEFR in Maps**

Abstract. Territorial cooperation initiatives between subnational entities that share an international border – what we refer to as cross-border cooperation – exist, to varying degrees, in all world regions. Without a doubt, Europe has concentrated the largest number of successful experiences, particularly due to its integration into the EU's territorial cohesion policy. However, other regional contexts also feature numerous and diverse experiences of interest, at different scales and levels of intensity – Latin America being one of them. Academic literature has pointed to a research gap in the form of a lack of a comprehensive inventory of such experiences within the Latin American context. Responding to this need, the main objective of this article is to offer a

cartography of cross-border cooperation in Latin America based on the experience of the Association of European Border Regions (AEBR). The research is grounded in the analysis of 29 projects in which the AEBR has participated since 2010, which have produced over 40 maps. The results are discussed in relation to existing theoretical typologies of cross-border cooperation, and analytical tools are provided to support future comparative studies.

Keywords. borders; cross-border cooperation; AEBR; Latin America; development aid.

PT Para uma cartografia da cooperação transfronteiriça na América Latina: a experiência da ARFE em mapas

Resumo. Experiências de cooperação territorial entre entidades subestatais que compartilham uma fronteira internacional, o que conhecemos como cooperação transfronteiriça, existem, em maior ou menor grau, em todas as regiões do mundo. Sem dúvida, o caso europeu tem sido o que concentra as experiências mais bem-sucedidas, nomeadamente por se enquadrar na política de coesão territorial financiada pela UE. No entanto, existem outros contextos regionais que oferecem múltiplas experiências de interesse, em diferentes escalas e intensidades, como é o caso da América Latina. A literatura acadêmica identificou uma lacuna de pesquisa quanto à necessidade de um inventário abrangente dessas experiências no contexto latino-americano. Respondendo a esse apelo, este artigo pretende oferecer um mapa da cooperação transfronteiriça na América Latina a partir da experiência da Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE). A pesquisa se baseia na análise de 29 projetos dos quais a ARFE participou desde 2010, que geraram mais de 40 mapas. Os resultados são discutidos em relação às tipologias propostas de experiências identificadas na teoria, e são oferecidas ferramentas analíticas que permitem um trabalho comparativo mais aprofundado.

Palavras-chave. fronteiras; cooperação transfronteiriça; ARFE; América latina; ajuda ao desenvolvimento.

Sumario. Introducción. 1. Los contextos de la cooperación transfronteriza en Europa y América Latina. 1.1 La cooperación transfronteriza en Europa. 1.2. Las experiencias de cooperación transfronteriza en América Latina. 2. Método. 3. Resultados. 4. Discusión y conclusiones. Referencias bibliográficas. Anexo I. Anexo II. Anexo III. Anexo IV. Anexo V.

Cómo citar. Trillo Santamaría, J. M., Guillermo Ramírez, M., y Vila Lage, R. (2025). Hacia una cartografía de la cooperación transfronteriza en América Latina: la experiencia de la ARFE en mapas. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 16(1), 99-136.

Introducción

Las experiencias de cooperación territorial entre entidades subestatales que comparten una frontera internacional, lo que conocemos como cooperación transfronteriza (CTF) (ARFE, 2017a), existen, en mayor o menor medida, en todas las regiones mundiales (Brunet-Jailly, 2022; Golunov y Bitabar, 2025)¹. Este fenómeno se ha consolidado en Europa durante más de medio siglo, estrechamente vinculado al proceso de integración iniciado con la creación de las Comunidades Europeas. Posteriormente, se ha fortalecido con avances como el Mercado Interior o el Espacio Schengen, las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea (UE) y la Política de Cohesión, en especial la cohesión territorial (Medeiros *et al.*, 2024). De este modo, la CTF europea cuenta con un largo recorrido desde los primeros encuentros intermunicipales transfronterizos en los años cincuenta del siglo pasado y la fundación de la primera «eurorregión» (EUREGIO) en 1958. A esta le siguieron numerosas «eurorregiones» y «eurodistritos» o estructuras similares en Europa Occidental y, tras la caída del Telón de Acero, en todo el continente.

1. Dado que en el artículo se emplean varios acrónimos, se facilita una lista de estos en el Anexo I.

La CTF europea ha tenido desde sus inicios el decidido apoyo del Consejo de Europa y luego de las instituciones de las Comunidades Europeas, en particular de la Comisión, pero también del Parlamento y del Comité Económico y Social Europeo. A partir de su creación en 1992 y su puesta en marcha en 1994, también ha recibido el respaldo del Comité Europeo de las Regiones. Se pueden mencionar asimismo actores que se han revelado fundamentales para la evolución de la CTF europea como la ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas), la MOT (*Mission Opérationnelle Transfrontalière*), el CESCI (*Central European Service for Cross-border Initiatives*) o la TEIN (*Transfrontier Euro-Institut Network*). Todo ello ha dado lugar a un gran número de experiencias, proyectos y estructuras de CTF, que han sido analizados y catalogados en numerosos estudios (entre otros, Durà, Camonita, Berzi y Noferini, 2018). La mayoría de estas iniciativas responden a una lógica de abajo-arriba, dando respuesta a las necesidades, dificultades, obstáculos, diferenciales y asimetrías identificadas en el terreno. Así, la cooperación territorial suele articularse a escala local con el apoyo financiero e institucional de la UE (Guillermo y Trillo, 2023).

En lo que respecta a América Latina, la CTF cuenta con un recorrido distinto. Aunque existen ciertas excepciones, los procesos más consolidados suelen responder a una lógica de arriba-abajo, siendo los Estados-nación sus principales impulsores. A menudo, esto ocurre en contextos intergubernamentales como la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) o el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) o, al menos, alineándose con los objetivos estratégicos de estos (González, Cornago y Ovando, 2016; Oddone, Quiroga, Sartori y Williner, 2016; Dilla y Hansen, 2019; Dilla, Cabezas y Figueroa, 2020). Desafortunadamente, estas experiencias de integración en América Latina no disponen de la suficiente capacidad de apoyo estructural e inversiones sostenidas en el tiempo que permitan desarrollar programas de cooperación territorial como los europeos (Guillermo, Cruz, Bendelac y Trillo, 2022). Sin embargo, instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) han mostrado interés en apoyar algunas iniciativas. A veces hay una organización bilateral que articula gran parte de la CTF, como es el caso de la Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (ALT-TDPS; Bolivia-Perú) o el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, aunque este último se organiza en capítulos independientes en cada país. También es posible identificar alguna gran empresa pública que está detrás de procesos de CTF, como Itaipú Binacional (Brasil-Paraguay). Asimismo, cabe remarcar que la ayuda oficial al desarrollo de varios países europeos (Alemania, España, Francia o Italia) está detrás de la consolidación de algunas iniciativas, así como la cooperación descentralizada de algunas regiones españolas e italianas (Bendelac, Guillermo y Trillo, 2021). También se suma la UE en tanto que uno de los principales apoyos internacionales a la integración en América Latina, incluido lo relacionado con las políticas de integración fronteriza.

Entre los procesos de abajo-arriba, abundan los actores privados que, en muchos casos, han sido determinantes para la consolidación de algunas iniciativas de CTF. Al igual que en Europa, la gobernanza multinivel y la colaboración entre diversos actores de al menos dos Estados-nación resulta decisiva. Sin embargo, al contrario que en Europa, en América Latina los estudios sobre la complejidad de las experiencias, proyectos y estructuras de CTF son menos abundantes (Dilla *et al.*, 2020). En este sentido, nuestro trabajo busca responder a la laguna de investigación detectada, en la línea de que se precisa elaborar «un inventario medianamente exhaustivo» de las experiencias de CTF en América Latina, «cuestión que debe ser resuelta por investigaciones futuras» (Dilla y Contreras, 2021, p. 10). Una labor que debe asentarse en «una investigación empírica más sostenida para promover nuevos estudios comparativos sobre la situación fronteriza» (Dilla *et al.*, 2020, p. 13, traducción propia). Esta investigación responde primariamente a dicha llamada.

En esta línea, nuestra intención radica en ofrecer algunas propuestas basándonos en la experiencia acumulada por la ARFE, primero, obviamente, en Europa, pero más tarde en América Latina. La asociación se crea en 1971 de la mano del Consejo de Europa como una Conferencia Permanente de Regiones Fronterizas Europeas. Desde entonces, trabaja en defensa de la CTF en contacto continuo no solo con el Consejo de Europa, sino también con las instituciones comunitarias, sobre todo el Parlamento Europeo, la Comisión o el Comité de las Regiones (Gabbe y von Malchus, 2008). Será a partir del año 2000 cuando la ARFE comience a establecer contactos periódicos con los gobiernos locales, regionales y estatales de América Latina, y con sus institucio-

nes intergubernamentales, con el fin de explicar el proceso de integración europea, el impacto de la Política Regional de la UE y la experiencia práctica de CTF como fuerza motriz de la integración a través de las fronteras internacionales. Sin embargo, este intercambio ha sido también muy útil para conocer las diferentes iniciativas llevadas a cabo en los países latinoamericanos, promover la CTF en circunstancias muy distintas y establecer contacto con los actores más relevantes. Resulta fundamental señalar que la ARFE ha logrado incorporar nuevos conocimientos, fomentar el intercambio de experiencias entre Europa y América y fortalecer las capacidades locales de forma sistemática (Cruz, 2019).

En todo caso, no fue hasta 2009 cuando, debido a su larga experiencia en Europa, la ARFE fue seleccionada por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) de la Comisión Europea para llevar a cabo un primer estudio sobre la CTF en América Latina (ARFE, 2010). Este se realizó con un contrato apoyado por el proyecto piloto del Parlamento Europeo «Mejora de la cooperación local y regional mediante la promoción de la Política Regional de la UE a escala mundial». El citado estudio desarrolló un análisis DAFO en varias áreas fronterizas seleccionadas de América del Sur que mostraban un alto potencial de cooperación. Siguiendo sus recomendaciones, DG Regio lanzó una convocatoria pública para organizar una serie de sesiones informativas y talleres para promover la generación de capacidades, fomentar el diálogo y el intercambio entre la UE y América Latina. La ARFE ganó los dos contratos «Cooperación UE-América Latina sobre CTF en el marco de la Política Regional» para organizar cuatro sesiones informativas para expertos/as y políticos/as latinoamericanos/as en distintas regiones transfronterizas europeas y un importante número de seminarios de capacitación en América Latina entre 2012 y 2013 (ARFE, 2014a, 2014b). Desde entonces, se han sucedido otros proyectos, como la Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (2016-2017), en las regiones fronterizas de Bolivia-Perú, Ecuador-Colombia, Ecuador-Perú y Perú-Colombia, dentro del Programa de Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina (INPANDES), gestionado por la Secretaría General de la CAN con el apoyo de la UE. Entre 2016 y 2023, la ARFE también ha colaborado en proyectos de cooperación descentralizada europeos (EUROsociAL, ADELANTE) y españoles, con la colaboración en estos últimos de las agencias autonómicas y los fondos locales de cooperación, entre otros, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Guillermo *et al.*, 2022).

Esta investigación tiene como objetivo principal ofrecer una cartografía de la cooperación transfronteriza en América Latina a partir de la experiencia de la ARFE. No busca ofrecer el catálogo definitivo, pero sí un ejercicio útil para avanzar en la comprensión de las iniciativas de CTF que operan en este contexto regional. Si bien partimos de la experiencia de la CTF en Europa, seguimos en todo momento la premisa epistemológica que reclaman Dilla y Contreras (2021, p. 3), en el sentido de que es necesario acercarse a la realidad de América Latina desde «la propia producción intelectual acumulada en el continente [sic]». Es decir, es fundamental reconocer las particularidades de este contexto regional, distinto de otros:

América Latina no es excepción, solo que aquí —a diferencia de Europa con su proyecto político supranacional o de Norteamérica con sus potentes estrategias de acumulación— predomina un tipo de frontera marcada por la informalidad, las políticas fuertemente nacionalistas y los pactos integracionistas omisos (Dilla y Contreras, 2021, p. 18)

Por este motivo, esta aportación no pretende trasponer acríticamente modelos analíticos de un contexto a otro. Al contrario, aboga por la necesidad de abordar trabajos comparativos, a través de un diálogo transatlántico que contribuya a la mejora de las políticas de CTF a distintos niveles.

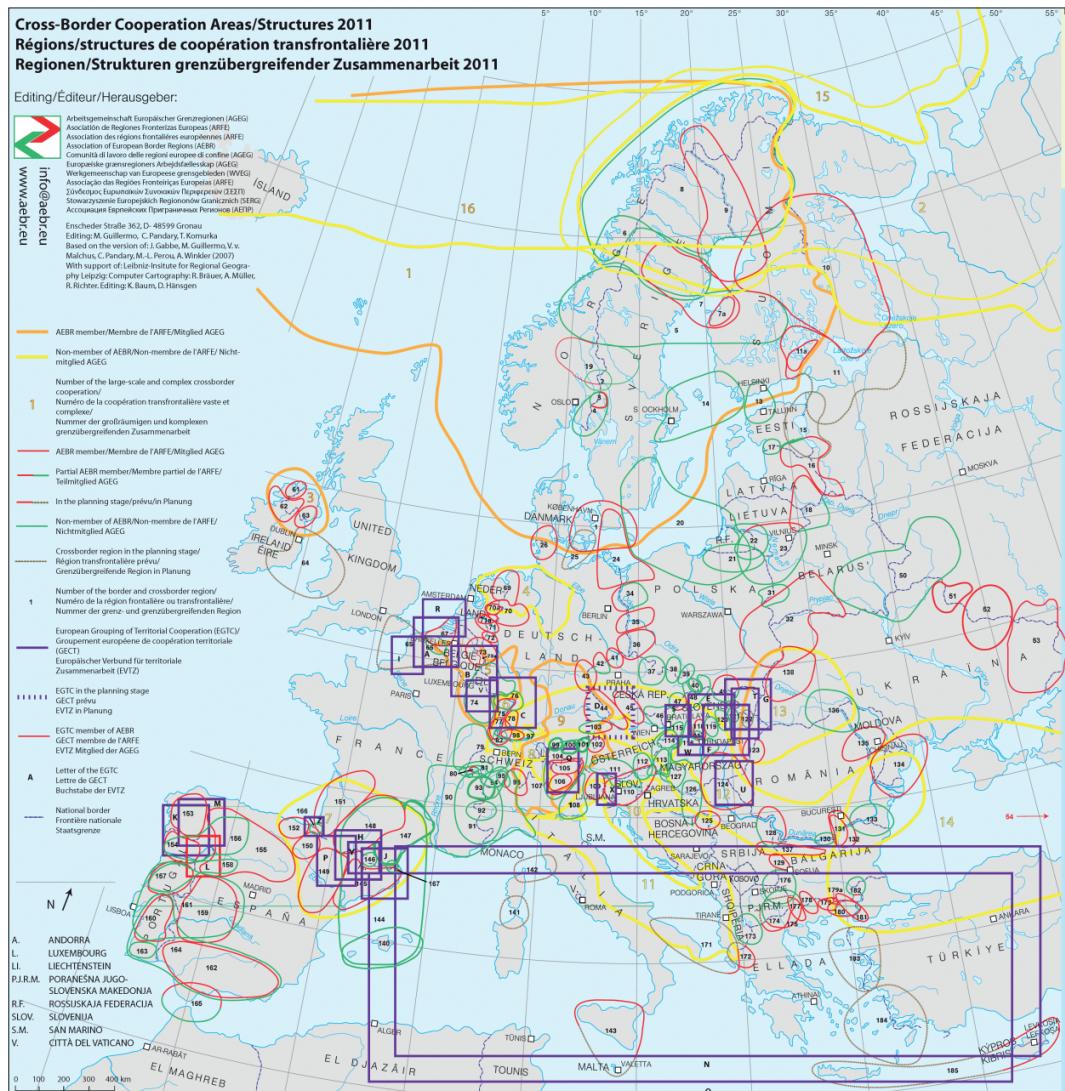
Tras esta introducción, se exponen en los dos apartados sucesivos los contextos de la CTF en Europa y América Latina, haciendo hincapié en las tipologías y clasificaciones de experiencias de CTF. A continuación, se aborda el método de trabajo, para en el cuarto apartado presentar los resultados y, en el quinto, ofrecer la discusión y conclusiones.

1. Los contextos de la cooperación transfronteriza en Europa y América Latina

1.1. La cooperación transfronteriza en Europa

EUREGIO, establecida en 1958 entre los Países Bajos y Alemania, se considera la «eurorregión» primigenia en Europa y el primer gran hito de la CTF. Desde su creación se han multiplicado los acuerdos, iniciativas, proyectos y grados de institucionalización de la CTF a varios niveles y bajo diversas denominaciones: «eurociudades», «eurodistritos», «eurometrópolis», «consejos», «distritos», «conferencias», «arcos» o «comités», entre otros (Guillermo y Trillo, 2023; Cairo, Lois, Límón, González y Bauzá, 2024; Fogarasi, 2024). Esta multiplicidad de iniciativas de CTF puede observarse en el mapa elaborado por la ARFE en 2011 (Figura 1). Una versión actualizada del mismo produciría un documento prácticamente ilegible utilizando los formatos habituales en papel. Por ello, la Comisión Europea ha impulsado la creación de una base de datos sobre la CTF que

Figura 1. Áreas de cooperación transfronteriza en Europa



Fuente: ARFE, 2011.

permita: a) incluir todo tipo de iniciativas y seleccionar aquellas de interés en cada caso con el fin de producir mapas a medida; y b) recoger datos armonizados sobre interacción transfronteriza en Europa. Toda esta información se está incluyendo en la plataforma *Data Hub for EU Border Regions* (CE, 2024).

La expansión de la CTF se explica en la década de 1980 gracias al apoyo legislativo del Consejo de Europa, y, en la de 1990, por la financiación generalizada de proyectos de CTF a través de la Iniciativa Comunitaria Interreg (Paül, Castañer, Trillo, Martín y Vicente, 2017). En efecto, el segundo gran hito de la CTF europea fue la adopción del *Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales* de 21 de mayo de 1980, o *Convenio Marco de Madrid* (Consejo de Europa, 1980), suscrito hasta la fecha por 39 países. Este se ha complementado con tres Protocolos Adicionales en 1995, 1998 y 2009 con el fin de incorporar unas directrices para el establecimiento de acuerdos y estructuras transfronterizas, fortalecer la cooperación «interterritorial» –similar a la cooperación interregional, pero en el marco de los países miembros del Consejo de Europa– y regular las Agrupaciones de Cooperación Euroregional. Estas últimas son estructuras similares a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), a las que nos referiremos más abajo, pero con distinto éxito.

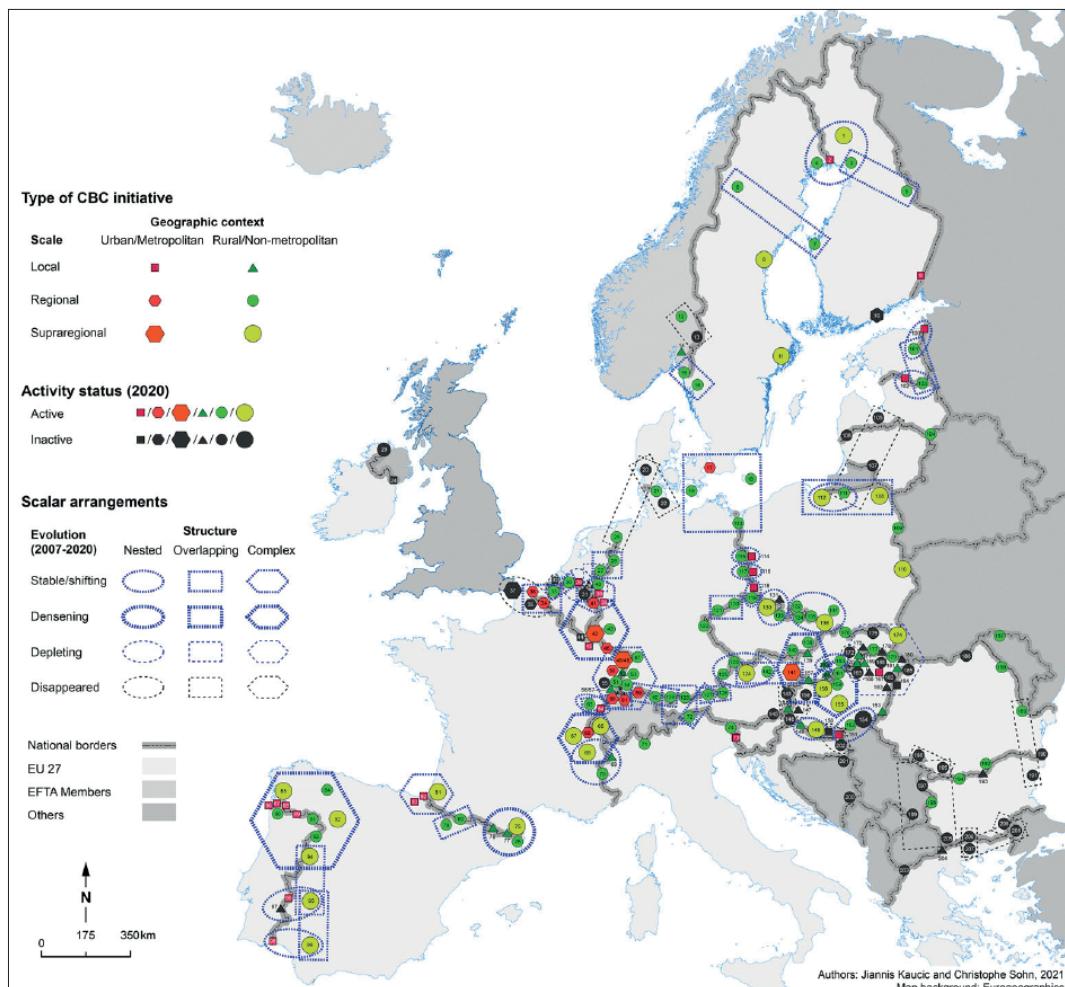
El tercer hito es el instrumento ya mencionado, Interreg, que se ha erigido como fundamental para la cooperación territorial en general, y, en particular, para la cooperación transfronteriza. De este modo, ha impulsado la idea de que los distintos actores de todos los territorios fronterizos europeos pueden trabajar con sus vecinos y desarrollar proyectos conjuntos (Paül *et al.*, 2017). Interreg ha puesto en marcha programas operativos de CTF en todas las fronteras internas de la UE desde 1990 y ha inspirado programas similares en sus fronteras exteriores y con los países candidatos a ingresar en la UE desde Interreg II (1994-1999). El apoyo de la UE mediante la vertiente A de Interreg (CTF) y otras iniciativas se ha realizado a través de programas operativos plurianuales de CTF. En el actual periodo de programación 2021-2027, todos los programas de CTF en las fronteras internas y exteriores se han integrado bajo el paraguas de Interreg VI, aunque algunos han tenido que cancelarse o modificarse tras la invasión rusa de Ucrania (Guillermo y Trillo, 2023). Esto ha provocado un nuevo debate sobre la arquitectura y objetivos de la cooperación territorial de la UE en sus fronteras exteriores, especialmente en la frontera oriental, aunque la fachada mediterránea también plantea importantes interrogantes.

Asimismo, el ya mencionado reglamento de las AECT, adoptado en 2006 (UE, 2006) y modificado en 2013 (UE, 2013) se considera el cuarto hito. Esta herramienta jurídica ha dotado a las autoridades locales y regionales europeas de un instrumento de Derecho Público al amparo de la UE para facilitar la gestión de proyectos, programas y estrategias transfronterizas (Paül, Trillo y Vila, 2024). El Comité Europeo de las Regiones coordina la constitución y coordinación de las AECT a través de una plataforma creada para este fin, que evolucionó en 2024 a una *Plataforma Transfronteriza Europea* (CdR, 2024) en colaboración con la ARFE, el CESCI y la MOT, fruto de un proceso de coordinación de esfuerzos iniciado en los primeros meses de pandemia (2020). A pesar de contar con este instrumento, no todos los proyectos o iniciativas de CTF se sustentan en estructuras con personalidad jurídica. De hecho, existe una amplia casuística, y muchos proyectos conjuntos se apoyan en acuerdos informales entre administraciones públicas (Durà *et al.*, 2018).

El siguiente hito lo constituye la *Cross-Border Review* emprendida por la Comisión Europea en 2015-2017 para identificar obstáculos a la cooperación. Esta revisión de la CTF supuso un enorme revulsivo tras la publicación de una Comunicación (CE, 2017) que condujo al lanzamiento de numerosos proyectos, estudios y otras iniciativas. Entre ellos, cabe destacar: a) el inventario de servicios públicos transfronterizos llevado a cabo en el marco del programa ESPON, que ha registrado más de un millar y medio de entradas (Spatial Foresight, 2022); b) varios análisis y manuales temáticos (salud, transportes, etc.); y c) casi una década de trabajo sistemático identificando las principales dificultades para desarrollar una CTF eficaz gracias a iniciativas como *b-solutions*, gestionada por la ARFE desde 2018 con el apoyo de la Comisión, y que ha analizado casi dos centenares de estos obstáculos legales y administrativos hasta el momento, proponiendo soluciones y organizando distintas acciones para su implementación². El último de los hitos

2. Resúmenes ejecutivos de todos los casos de *b-solutions* han sido publicados en varios compendios, disponibles en su biblioteca virtual: <https://www.b-solutionsproject.com/library>. En el sitio web del Border Focal Point también

Figura 2. Tipos de iniciativas de cooperación transfronteriza.



Fuente: Kaucic y Sohn (2022).

reseñables es el prometedor mecanismo *BRIDGEforEU (Border Regions' Instrument for Development and Growth in the EU)*, cuyo reglamento ha sido adoptado en 2025 por el Consejo y el Parlamento, y cuya puesta en marcha podrá significar la constitución de «puntos de coordinación transfronteriza» en muchos Estados miembros de la UE.

A partir de aquí, pretendemos identificar propuestas para la definición de los distintos tipos de iniciativas y niveles de institucionalización de la CTF. Así, el Comité de las Regiones (2002) y la ARFE (2017a) suelen distinguir dos grandes grupos de experiencias: a) estratégicas, asentadas en proyectos territoriales conjuntos, con acuerdos institucionales y órganos de decisión; y b) creadas *ad hoc* para la puesta en práctica de un proyecto en particular (Anexo II).

Diversos autores que han estudiado el fenómeno de la CTF en Europa, como Perkmann (2003), Deas y Lord (2006), Oliveras, Durà y Perkmann (2010) o Wassenberg y Reitel (2015), han propuesto clasificaciones a nivel europeo en virtud de variables como el área de cooperación, la intensidad o el tipo de actores. A efectos del objetivo de esta investigación, destacamos dos aportaciones recientes: Durà *et al.* (2018) y Kaucic y Sohn (2022). Durà *et al.* (2018, p. 28, traducción propia) basan su investigación en la identificación de «eurorregiones», definidas como «organizaciones que declararon explícitamente su interés en desarrollar directamente o en promover y participar

puede encontrarse estas y otras publicaciones de todas las acciones impulsadas a partir de la *Cross-Border Review*: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/border-focal-point_en

indirectamente en proyectos transfronterizos», lo que implica un territorio transfronterizo y su población, un deseo de cooperación asentado en acuerdos políticos y la existencia de actividades, prácticas y una visión común transfronteriza. Su propuesta se puede sintetizar en torno a seis elementos –población/área; tipo de actores; densidad institucional; marco legal; sectores de actividad; y fondos/tipos de proyecto–, tal y como se muestra en el Anexo III.

En cuanto a Kaucic y Sohn (2022), buscan identificar «iniciativas de cooperación transfronteriza», que serían aquellas que cuentan con una dimensión institucional elevada, asentada en acuerdos políticos que abarcan un territorio específico. Distinguen tres variables de análisis: escala, población y ciclo de vida (Anexo IV), a las que suman una segunda clasificación en virtud de las «disposiciones escalares»: iniciativas jerarquizadas, superpuestas y completas. El resultado se puede observar en la Figura 2.

1.2. Las experiencias de cooperación transfronteriza en América Latina

Existen diversas dinámicas de cooperación e integración fronteriza en América Latina con la implicación de actores a todos los niveles. Aunque hay que reconocer que los principales protagonistas son los Estados-nación, se pueden identificar varias iniciativas muy dinámicas y prometedoras con diferentes niveles de gestión y que ya cuentan con una amplia experiencia. Es el caso del longevo Trifinio Guatemala-Honduras-El Salvador (CTPT, SET y Care International, 2004), la Cuenca de Sixaola (Costa Rica-Panamá) (ARFE, 2014c), o varias iniciativas vinculadas a las triples fronteras como la amazónica (Brasil-Colombia-Perú), Argentina-Brasil-Paraguay, Argentina-Brasil-Uruguay o Bolivia-Brasil-Paraguay, entre otras. Varios Estados han incorporado la integración transfronteriza de forma sistemática en sus agendas, sobre todo en las fronteras andinas, donde se han generalizado los Encuentros Presidenciales y los Gabinetes Ministeriales Binacionales, que toman decisiones de gran calado transfronterizo (ARFE, 2017).

Cabe considerar de inicio que el debate sobre una integración más eficaz en América Latina parte de la necesaria superación de obstáculos logísticos e infraestructurales. Así, debemos citar, entre otros, la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos de Brasilia en el año 2000, que lanzó un proceso de integración y cooperación de múltiples ejes que integra a los doce Estados de América del Sur. Durante las siguientes cumbres suramericanas se avanzó hacia la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, también en Brasilia, constituyéndose la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) para «impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano». La Iniciativa IIRSA fue incorporada en 2011 al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), el Foro Técnico de UNASUR, con el objeto de apoyar la planificación de infraestructuras de conectividad regional.

La revisión de la bibliografía especializada permite identificar los siguientes factores fundamentales que explican las características propias de la CTF en el contexto de América Latina (Rhi-Sausi y Conato, 2009; Moya, 2012; Rhi-Sausi y Oddone, 2013; Barajas, Wong-González y Oddone, 2015; González *et al.*, 2016; Oddone *et al.*, 2016; Hurtado y Aponte, 2017; Dilla *et al.*, 2020; Guillermo *et al.*, 2022; Dilla, Herrera y Dubé, 2024). En primer lugar, se debe indicar que la mayor parte de las experiencias de cooperación se incardinan en procesos de integración regional, tales como el Mercosur, el SICA o la CAN (ARFE, 2017b). En todo caso, la cooperación transfronteriza va a depender en lo fundamental de las relaciones bilaterales entre Estados-nación.

En segundo lugar, se debe señalar que los Estados latinoamericanos tienden a perpetuar la concepción de las áreas de frontera en términos de seguridad, de manera que se privilegian las políticas al efecto. Algunos de ellos poseen definiciones de las franjas o áreas fronterizas en la propia Constitución, como es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador o Perú. Estas franjas fronterizas van de los 50 km que establecen Perú o Paraguay a los 150 km de Brasil.

La relevancia del rol del Estado provoca, como tercera característica, que la CTF dependa en demasía de las decisiones tomadas en el nivel de los gobiernos centrales, lo que implica que la capacidad de acción de las autoridades locales sea muy reducida. Por eso, a pesar de la necesidad detectada de políticas de abajo-arriba que coadyuven a fortalecer los procesos de integra-

ción fronteriza, las iniciativas de este tipo siguen siendo débiles y muchas de ellas de carácter informal.

En cuanto a la financiación de los proyectos, cabe destacar que solo el Mercosur cuenta con un instrumento propio para incentivar la CTF, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Existe, a tal efecto, un número creciente de iniciativas financiadas con fondos de agencias de desarrollo, como el CAF, el BID o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Un ejemplo es la ya mencionada Iniciativa IIRSA: su objetivo es coordinar las políticas de infraestructuras con una visión que supere la frontera estatal a través de grandes divisiones regionales –aunque esto no significa necesariamente que exista una cooperación transfronteriza de base local, sino que se trata de una coordinación entre políticas a nivel central de los gobiernos estatales–.

A pesar de lo expuesto anteriormente, la financiación de la CTF procede, en su mayoría, de la cooperación internacional, con una presencia destacada de la UE e individualmente de algunos países, como Suiza, Alemania, Italia, Francia o España. Esto ha llevado a que exista un trabajo intenso de distintas organizaciones, entre las que destaca la ARFE, por promover intercambios de experiencias entre Europa y América Latina para impulsar la CTF. En este sentido, al descentralizarse los receptores de los fondos de cooperación internacional a partir de los 2000, las autoridades locales y regionales pasan a ser destinatarias de los mismos. Y, cuando dichas autoridades se localizan en áreas de frontera, se combinan los dos tipos de cooperación –al desarrollo y transfronteriza–, en lo que se ha venido a denominar «cooperación transfronteriza al desarrollo» (Bendelac y Guillermo, 2019; Guillermo *et al.*, 2022).

Las experiencias de cooperación identificadas son, en todo caso, muy dispares, porque dependen de múltiples factores, entre los que se incluyen las particularidades de cada contexto fronterizo. En relación con el propósito fijado para este artículo, resulta relevante sistematizar los trabajos que ya han elaborado tipologías del acervo latinoamericano de CTF hasta el momento (Cuadro 1). Así, por ejemplo, Machado (2005), en el seno de un proyecto colectivo del Grupo Retis de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, que debía planificar el desarrollo de la «Faixa de Fronteira» en Brasil, distingüía cinco tipos de interacción en las áreas fronterizas, teniendo en cuenta las relaciones sociales, políticas, culturales o económicas, entre otras: 1) «margen», cuando las respectivas poblaciones fronterizas mantienen poco contacto entre sí y las relaciones se establecen preferentemente hacia el interior del Estado; 2) «zona-tampón», conformada de manera estratégica por el Estado, con el fin de defender el territorio, lo que dificulta los contactos entre las poblaciones fronterizas; 3) «frente», ya sea pionera o de poblamiento, militar o incluso cultural, se concibe también desde una perspectiva que mira hacia el interior del territorio estatal y no se facilitan los contactos; 4) «capilar», cuando existen interacciones de distinto tipo, sobre todo en el nivel local, sin la necesidad de intervención del Estado; y 5) «sinapsis», cuando se identifican altos grados de intercambios, promocionados por los propios Estados vecinos, que pueden construir infraestructuras de comunicación o impulsar reglamentos específicos; además, los flujos comerciales internacionales se yuxtaponen con los locales.

Por su parte, Oddone *et al.* (2016) proponen una tipología aplicable a proyectos económicos de desarrollo fronterizo, en la que distinguen cuatro posibilidades: 1) «detonador», cuando son capaces de transformar un contexto territorial determinado en términos socio-económicos; 2) «estructurante», si se integran sectores y cadenas productivas en un territorio concreto; 3) de «innovación», aquellos que incorporan innovación de producto o de proceso en un sistema económico local; y 4) «sistémico», cuando las buenas prácticas se replican y acaban conformando metodologías propias de desarrollo.

Han de destacarse, por último, las aportaciones recientes de H. Dilla, en las que formula tres posibles clasificaciones de la CTF en América Latina atendiendo a distintas variables. En primer término, Dilla y Hansen (2019) proponen identificar «regímenes políticos fronterizos»³, que se caracterizan en virtud de cómo los Estados centrales miran sus fronteras: 1) «auspicioso», porque promueve políticas integracionistas; 2) «hostil», la zona de frontera se entiende como una

3. Definidos como: «ensamblaje de instituciones, normas, discursos y procedimientos que canaliza y administra la interacción conflictiva de los actores públicos por recursos y valores en contextos de fronteras y tienen su punto nodal en el Estado, aun cuando no se reducen a él» (Dilla y Hansen, 2019, p. 262).

amenaza; y 3) «invisible», la política que impera es la indiferencia. En una aportación posterior, Dilla *et al.* (2020) clasifican las que denominan «regiones transfronterizas» desde una perspectiva económica en: i) «consuetudinaria», donde imperan las relaciones familiares, étnicas y culturales; ii) «autocontenida», los intercambios económicos son de base local; iii) «región-corredor», vinculada a conexiones de escala regional; y iv) «región global». Por último, Dilla y Contreras (2021) proponen una clasificación de las «concertaciones transfronterizas»⁴ a partir de sus orígenes: 1) iniciativa local; 2) originada en los proyectos de integración regional existentes; y 3) proveniente de acuerdos bilaterales.

Cuadro 1. Tipologías posibles en América Latina.

| Autor/es | Variable | Tipos |
|-----------------------------|--|-----------------|
| Machado (2005) | Intensidad en la cooperación transfronteriza | margen |
| | | zona-tampón |
| | | frente |
| | | capilar |
| | | sinapsis |
| Oddone <i>et al.</i> (2016) | Proyecto económico de desarrollo fronterizo | detonador |
| | | estructurante |
| | | innovación |
| | | sistémico |
| Dilla y Hansen (2019) | Modo en el que los Estados miran a sus fronteras («regímenes políticos fronterizos») | auspicioso |
| | | hostil |
| | | invisible |
| Dilla <i>et al.</i> (2020) | Conexiones en términos económicos («regiones transfronterizas») | consuetudinaria |
| | | autocontenida |
| | | corredor |
| | | global |
| Dilla y Contreras (2021) | Orígenes de la cooperación transfronteriza («concertaciones transfronterizas») | local |
| | | regional |
| | | bilateral |

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores referidos.

Al igual que ocurre con el caso europeo, se identifica una larga lista de términos empleados para referirse a las distintas experiencias de CTF, tales como «ciudades gemelas», «mancomunidad», «consorcio», «hermandad», «comité», «comisión» o «alianza».

2. Método

Partimos de la consulta pormenorizada de la copiosa información generada desde inicios de la década de 2000 por parte de la ARFE. Tras un intenso trabajo de depuración, identificamos 29 proyectos consolidados en el periodo 2010-2025. Toda la información fue explotada a través de sendos archivos Excel y Access; tras analizar distintas variables, acabamos por sintetizar la información de los proyectos participados por la ARFE a través de las siguientes diez categorías:

4. Definidas como: «todo proceso de negociación regular que ocurre entre actores transfronterizos y cuyo valor agencial reside en la adopción de acuerdos para gestionar procesos regulares de intercambios que modelan estos territorios y, la naturaleza de los procesos de fronterización que tienen lugar» (Dilla y Contreras, 2021, p. 4).

1. Código y nombre del proyecto.
2. Fecha de inicio y de finalización.
3. Socios participantes y área de cooperación.
4. Estructura de cooperación (de ser el caso).
5. Grado de intensidad de la CTF, que distingue tres niveles: bajo; medio; alto. Estos son el resultado de combinar la frecuencia de cuatro variables. Esta clasificación se inspira en la propuesta de Durand y Decoville (2019) respecto a la planificación territorial estratégica transfronteriza, medida en tres niveles, y que es la que se refleja específicamente en el tercer punto:
 - I. Existencia de estructuras transfronterizas a distintas escalas y colaboración entre ellas.
 - Nivel 1: no existen estructuras o las que hay no están activas o su actividad es muy baja.
 - Nivel 2: solo hay estructuras a un nivel, por lo general el local, e impulsan proyectos.
 - Nivel 3: se identifican estructuras a varios niveles, por lo general estatal y local, y existen prácticas colaborativas entre ellas.
 - II. Participación de actores de diferente nivel a ambos lados de la frontera:
 - Nivel 1: Actores activos principalmente en uno de los lados de la frontera.
 - Nivel 2: Actores a ambos lados de la frontera activos, pero con escasa colaboración.
 - Nivel 3: Actores a ambos lados de la frontera activos y colaborando entre sí.
 - III. Iniciativas vinculadas a una planificación estratégica transfronteriza:
 - Nivel 1: se elaboran estudios y diagnósticos territoriales.
 - Nivel 2: se elaboran estrategias territoriales conjuntas.
 - Nivel 3: se llevan a cabo prácticas concretas que responden a un problema práctico detectado a nivel transfronterizo.
 - IV. Capacidades en materia de CTF.
 - Nivel 1: existen pocos casos de capacitación, o ninguno, y los resultados no han supuesto una mejora de las capacidades.
 - Nivel 2: se identifican algunas acciones, pero no siempre continuadas y sin una proyección de continuación.
 - Nivel 3: se han desarrollado acciones continuadas de formación, que han fortalecido las capacidades de los actores, sobre todo a nivel local.
6. Fondos disponibles.
7. Ente financiador.
8. Objetivo básico.
9. Tipo de actividad (estudios, talleres, fortalecimiento de capacidades, etc.).
10. Tipo de proyecto: se establecieron, una vez analizados los objetivos básicos de todos los proyectos, cinco categorías analíticas, que adaptan para el caso latinoamericano las que se emplean en *b-solutions*, con modificaciones, desde 2018: i) cooperación institucional; ii) sostenibilidad ambiental; iii) desarrollo económico y productivo; iv) servicios públicos; v) cohesión social y migraciones. Los proyectos pueden adscribirse, según sus objetivos y actividades, a más de una categoría.

Toda esta información fue incorporada a un sistema de información geográfica (SIG), utilizando el software *ArcMap 10.8 de Esri*. Inicialmente, se intentó emplear las fuentes cartográficas oficiales de cada país. No obstante, en la práctica, esto resultaba excesivamente complejo debido a las notables diferencias entre ellas, lo que suponía un gran esfuerzo de integración. Ante esta situación, se optó por utilizar la base de datos proporcionada por la *Database of Global Administrative Areas* (GADM), lo que facilitó significativamente la elaboración de los mapas.

A partir de estas herramientas, se generaron los mapas correspondientes a cada uno de los 29 proyectos de cooperación identificados. La delimitación de estos proyectos también presentaba dificultades, ya que en muchos casos no era posible determinar con precisión el alcance de las acciones desarrolladas por la ARFE. Sin embargo, algunos agentes involucrados en distintos casos colaboraron en la identificación de los límites de los proyectos. En términos generales, se emplearon diversas divisiones administrativas de cada país, destacando aquellas en las que el

proyecto tenía impacto (por ejemplo, municipios o provincias). En ciertos casos, los proyectos abarcaban toda la frontera entre dos o más países, por lo que se aplicó un *buffer* de 50 km sobre el límite fronterizo.

Posteriormente, se representaron de manera conjunta las distintas áreas cartografiadas, siguiendo las categorías previamente establecidas. Además, se elaboró un mapa que muestra la superposición de los 29 casos y que, mediante la variable transparencia, permite identificar las zonas con una mayor concentración de proyectos. En los mapas generales, los proyectos de cooperación transfronteriza se identifican mediante números, que remiten a la tabla incluida en el Anexo V. Además, se incluyen los nombres de los países implicados en dichos proyectos. En los mapas de detalle, junto con los países participantes, se representan igualmente las unidades administrativas subestatales cuya implicación resulta significativa en el contexto del proyecto.

3. Resultados

Una síntesis de la recopilación de la información referida a los 29 proyectos estudiados se facilita en el Anexo V. Ofrecemos a continuación los resultados principales de la investigación en forma

Figura 3. Superposición de los proyectos estudiados.



Fuente: elaboración propia.

de mapas. Se han elaborado más de 40, pero aquí se da cuenta, en particular, de aquellos que representan las categorías que ofrecen una información de conjunto y que ayudan a comprender las experiencias de CTF en las que ha participado la ARFE durante estos años.

Partimos del mapa en el que se representan de manera integrada, por superposición, los 29 proyectos en virtud de su localización en cada área fronteriza (Figura 3). De esta manera, la concentración de proyectos varía entre 1 y 8.

Inferimos que las fronteras Ecuador-Colombia, Ecuador-Perú, Perú-Bolivia y la tétrada Argentina-Uruguay-Brasil-Paraguay concentran las actividades desarrolladas estos años. En efecto, ya en 2011-2012 la Comisión Europea apoyó a la ARFE, en colaboración con la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná, para llevar a cabo una actuación muy concreta centrada en las capacidades operativas de los actores locales a lo largo de un tramo de esta cuenca internacional (ARFE, 2012). En este sentido, a partir de varios contratos de la ARFE con DG Regio, referidos en la introducción («Cooperación UE-América Latina sobre CTF en el marco de la Política Regional»), se identificaron dos espacios transfronterizos con mucha actividad. Por un lado, la enorme voca-

Figura 4. Proyecto liderado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Esmeraldas (número 29 del Anexo V).



Fuente: elaboración propia.

ción uruguaya de integración fronteriza y el potencial del Mercosur, que dispone de herramientas de apoyo estructural, han dado lugar a múltiples iniciativas en la región (ARFE, 2014a, 2014b). Por otra parte, durante la experiencia en el terreno de los años 2012 y 2013 también se constató la importancia de la región andina y las fronteras de Brasil a través de dos actores muy relevantes, la Secretaría General de la CAN y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro- y Pequeñas Empresas (SEBRAE) del estado de Paraná (ARFE, 2014a, 2014b).

La participación de la ARFE en proyectos en el entorno andino se reforzó en 2016-2017, durante la elaboración de la ya referida Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (2016-2017) en el marco del programa INPANDES. Su objetivo principal era contribuir a la integración fronteriza de los países de la CAN, incidiendo en las políticas y en la gobernanza locales mediante la participación activa de la sociedad civil. En este marco, la ARFE ha prestado una especial atención a la frontera entre Ecuador y Colombia, donde se está produciendo un proceso de integración fronteriza subestatal gracias a *La Hermandad*, una alianza entre los cuatro gobiernos autónomos descentralizados provinciales del norte de Ecuador (Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos)

Figura 5. Proyecto liderado por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán (número 16 del Anexo V).



Fuente: elaboración propia.

y las dos gobernaciones departamentales del sur de Colombia (Nariño y Putumayo). Los siguientes mapas muestran dos proyectos desarrollados en este marco, uno en la franja del Pacífico (Figura 4) y otro en la sierra (Figura 5), en donde se ha desarrollado una intensa cooperación local, particularmente entre los municipios de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia).

En estos años, también se inició un acuerdo de colaboración con la ALT-TDPS, entre Bolivia y Perú, que está resultando muy fructífero. Desde entonces, se han sucedido diversos proyectos, unos financiados con fondos europeos y otros con fondos propios de la ALT-TDPS, tal y como se referirá más adelante. Asimismo, comenzaron los trabajos con ambos capítulos del Plan Binacional Ecuador-Perú, y se desarrolló el proyecto *Cross-Border Regional Innovation Systems at the Brazilian-Peruvian Border Area (CBRIS)*, que incluyó varios seminarios de formación en el terreno y una visita de estudio a Europa, además de una Conferencia Final celebrada en Lima (ARFE e INFYDE, 2015). También se han llevado a cabo actividades en el marco de programas de cooperación internacional para el desarrollo, financiados tanto por la UE –EUROsociAL y ADELANTE–, como por varias agencias autonómicas españolas.

Figura 6. Estructuras de CTF establecidas.



Fuente: elaboración propia.

La acumulación de proyectos en las áreas representadas en la Figura 3 responde, por lo tanto, a las actividades en las que ha estado implicada la ARFE –así, por ejemplo, la participación en proyectos en Centroamérica es bastante menor (ARFE, 2014c)–. En todo caso, la participación continuada en el tiempo en dichos contextos fronterizos también se explica por haber sido identificadas como experiencias de éxito, que han promovido proyectos ulteriores. En este sentido, ha de señalarse un factor que resulta fundamental para la consolidación de iniciativas a medio y largo plazo: la existencia de estructuras de cooperación estables, como son los capítulos Ecuador y Perú del Plan Binacional Ecuador-Perú de Desarrollo Regional Fronterizo, o la ALT-TDPS, entre Bolivia y Perú. Estas estructuras están, generalmente, promovidas por los Estados; no obstante, también resultan muy efectivas y movilizadoras de los actores locales, ya que disponen de personal y recursos para estar presentes en el terreno, elaborar programas de trabajo con socios estratégicos y llevar a cabo distintas iniciativas, incluyendo la capacitación de los actores locales en materia de integración, desarrollo de proyectos y búsqueda de recursos. En el caso de las fronteras andinas, además, la CAN promueve la asignación de fondos binacionales para la financiación de proyectos transfronterizos.

En cuanto a Argentina-Uruguay-Brasil-Paraguay, existen grandes tramos de frontera húmeda, en torno a cuyos ríos se han articulado distintas iniciativas de integración como la Comisión Mixta Argentina-Paraguay del Río Paraná o varias experiencias de coordinación intermunicipal en la cuenca del río Uruguay. También se identifica una destacable cooperación en los tramos secos, como la promovida por *Fronteiras Cooperativas*, una iniciativa de la ya mencionada SEBRAE, con un importante enfoque transfronterizo, especialmente en los estados meridionales de Brasil. Entre ellas, sobresaldrían las distintas ciudades gemelas a lo largo de la frontera Brasil-Uruguay, así como la cooperación entre los municipios de Dionisio Cerqueira y Barracão (Brasil) y Bernardo Irigoyen (Argentina), o entre Ponta Porá (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay). En todas ellas se observa una importante vertebración de actores públicos, privados y no gubernamentales.

La existencia de estructuras de cooperación estables que aseguren una CTF continuada en el tiempo queda reflejada en la Figura 6. Aquí se observa que las áreas que concentraban el mayor número de proyectos se relacionan, como ya se ha indicado, con la presencia de estructuras de cooperación. De este modo, aparecen en el mapa *La Hermandad* (Ecuador-Colombia), el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, la ALT-TDPS y los distintos organismos alrededor de las fronteras Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay en relación con las cuencas del Río Paraná y el Río Uruguay, entre los que destaca el Comité de Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay.

Tras comprobar que el número de proyectos tiene una relación directa con la existencia de estructuras estables de cooperación, introducimos a continuación otra variable: el grado de intensidad en la CTF (Figuras 7, 8 y 9). En efecto, los dos proyectos en los que la intensidad es de nivel alto (números 8 y 15 del Anexo V) se corresponden con áreas en las que identificamos las estructuras de cooperación más estables ya referidas (Ecuador-Colombia, Bolivia-Perú, Uruguay-Argentina). También aparece la frontera Costa Rica-Panamá, a través de la Comisión Binacional del Sixaola. Ambos proyectos están relacionados con la gestión, conservación y gobernanza de cuencas hídricas transfronterizas. Pero aquí entra otro factor fundamental: el marco financiero en el que se insertan. En efecto, en ambos casos, resulta clave indicar que se trata de iniciativas desarrolladas en el contexto de operaciones de gran envergadura y duración, bajo el paraguas de los programas europeos EUROSociAL o ADELANTE, lo que permite alcanzar una mayor intensidad de cooperación. La razón principal es la disponibilidad de fondos durante un periodo de ejecución más largo, pero también contribuye el hecho de tratarse de experiencias de cooperación triangular, con la participación de socios europeos y latinoamericanos. Además, estos programas europeos incluyen la participación activa de las autoridades subestatales, movimientos de la sociedad civil o universidades, aseguran la formación en capacidades de CTF y promueven, dentro de sus posibilidades, la planificación estratégica transfronteriza, dando lugar a múltiples sinergias.

Figura 7. Grado de intensidad de CTF alta⁵.

Fuente: elaboración propia.

5. Los números que aparecen en este y los siguientes mapas se corresponden con los proyectos recogidos en el Anexo V.

Figura 8. Grado de intensidad de CTF media.



Fuente: elaboración propia.

Figura 9. Grado de intensidad de CTF baja.



Fuente: elaboración propia.

Por último, presentamos los mapas referidos a las cinco grandes categorías analíticas en las que se dividieron los 29 proyectos analizados. De esta manera, 18 proyectos se vinculan a cooperación institucional (Figura 10), 10 a sostenibilidad ambiental (Figura 11), 6 a desarrollo económico y productivo (Figura 12), 3 a servicios públicos (Figura 13) y solo 1 a cohesión social y migraciones (Figura 14). El hecho de que más de la mitad de los proyectos se orienten a la cooperación institucional es bastante elocuente, ya que ilustra una de las primeras dificultades a la que se enfrenta la CTF: la asimetría de disposiciones legales y administrativas, procedimientos, etc. a ambos lados de la frontera, para lo cual se precisa de un diálogo institucional desde el primer momento. Esto permite generar la suficiente confianza (institucional) como para afrontar mayores acciones de forma conjunta, modificando regulaciones, creando nuevas figuras legales y acordando «espacios binacionales de integración».

Figura 10. Proyectos de cooperación institucional.



Fuente: elaboración propia.

Un tercio de los proyectos son medioambientales, algo lógico dada la creciente preocupación por estos asuntos y la situación crítica que se percibe en algunas regiones. Además, se suma el hecho de que gran parte de las fronteras latinoamericanas incorporan un importante componente de recursos naturales conjuntos, en particular, el agua.

Un número menor de intervenciones en desarrollo económico o servicios públicos muestra, por un lado, que la mayor parte de acciones en estos campos se llevan a cabo siguiendo una lógica estatal, de fronteras hacia dentro; y que aquellas intervenciones de gran envergadura, por ejemplo, en infraestructuras, escapan lógicamente del ámbito de actuación de la ARFE y se corresponden con los planes estatales de inversión y las negociaciones que se establezcan entre Estados vecinos. Lo mismo ilustra el que solo un proyecto esté relacionado con la cohesión social y las migraciones, además de los distintos enfoques con los que cada Estado afronta estos asuntos.

Figura 11. Proyectos de sostenibilidad ambiental.



Fuente: elaboración propia.

Figura 12. Proyectos de desarrollo económico y productivo.



Fuente: elaboración propia.

Figura 13. Proyectos de servicios públicos.



Fuente: elaboración propia.

Figura 14. Proyectos de cohesión social y migraciones.



Fuente: elaboración propia.

Figura 15. Área de cooperación ALT-TDPS.



Fuente: elaboración propia.

Para finalizar, nos detendremos en un área de cooperación concreta, la referida a la ALT-TDPS, con el fin de observar la tipología de proyectos y el grado de intensidad de CTF (Figura 15); escogemos este caso por el significativo número de proyectos que concentra (8). La ALT-TDPS, entre Bolivia y Perú, se constituyó oficialmente en 1996. Aunque se habían producido varios contactos con anterioridad, la ALT-TDPS comenzó a participar en proyectos de la ARFE en 2016 en el marco del proyecto INPANDES de la CAN con el apoyo de la UE. En ese contexto de colaboración inicial se identifican dos proyectos de baja intensidad: 1) aprovechamiento de las aguas de la cuenca del lago Titicaca para la dotación de agua potable mediante la gestión sostenible de los recursos hídricos –número 9 del Anexo V, catalogado como de servicios públicos–; y 2) innovación en cadenas productivas transfronterizas de café y camélidos sudamericanos –número 13 del Anexo V, catalogado como de desarrollo económico y productivo–. Su baja intensidad se debe al hecho de tratarse de iniciativas de carácter demasiado teórico, sin influencia directa en la definición de políticas públicas. Ya en la década de 2020, participó en uno de los dos proyectos mencionados con un alto nivel de cooperación: fortalecimiento de la gobernanza en la gestión compartida y

eficiente de los recursos hídricos –número 8 del Anexo V, catalogado como de cooperación institucional–; y otro de intensidad media: fortalecimiento de capacidades para crear modelos de gobernanza transfronteriza y multiactores para cuencas hídricas, orientado a la mejora del desarrollo económico, social y ambiental, –número 5 del Anexo V, catalogado como de cooperación institucional y ambiental–.

Además de la participación en estos cuatro proyectos, financiados con fondos europeos, ALT-TDPS también ha liderado entre 2018 y 2025 otros cuatro en colaboración con la ARFE a través de fondos propios (números 7, 25, 26 y 27 del Anexo V). Todos buscan desarrollar y fortalecer las acciones de CTF en torno al lago, centrándose en mejorar la calidad de vida de la población local y asegurar el desarrollo sostenible del territorio. Por este motivo, se catalogan como de cooperación institucional y ambiental, y cuentan con una intensidad media. Se trata, en todo caso, de proyectos mucho más modestos que los financiados por ADELANTE o EUROSOCIAL, y tienen también como fin la búsqueda de más recursos para consolidar la CTF en la región. Se constata, a pesar de todo, que siguen siendo muchos los desafíos que concurren en esta área de cooperación. No obstante, estamos ante un caso genuino en el que existe una integración de facto desde los puntos de vista cultural, lingüístico y social, así como en materia de desarrollo productivo y preocupación por el entorno. El trabajo desarrollado por la ARFE en estos años con ALT-TDPS, la diversidad de actores implicados y el alcance de sus objetivos principales permiten vislumbrar una mayor integración en un futuro cercano de un territorio muy complejo, pero con enormes posibilidades.

4. Discusión y conclusiones

Nuestra aportación ha buscado ofrecer una cartografía de la cooperación transfronteriza en América Latina a través de la experiencia de la ARFE, una labor poco desarrollada en este contexto regional, al contrario de lo que sucede en Europa (Kaucic y Sohn, 2022). Aquí se han presentado los mapas principales, que suponen un paso más en la investigación, aunque son propuestas que están lejos de otras mucho más avanzadas como la lanzada por la Comisión Europea a través del *Data Hub for EU Border Regions* (CE, 2024). Un proyecto colectivo en América Latina que pudiese reunir toda la información de la CTF en una misma base de datos a través de la cual cruzar variables, establecer categorías y crear cartografía propia sería fundamental para la comprensión de la CTF en este contexto regional. Para ello, sería necesaria la contribución de organismos intergubernamentales como Mercosur o la CAN, agencias financieras como el BID o la CAF, así como contar con la participación de los distintos centros y grupos de investigación sobre fronteras existentes en América Latina.

Los resultados obtenidos demuestran que la existencia de estructuras estables de CTF es fundamental para que existan experiencias de éxito. En este sentido, se puede afirmar que se debería promover la consolidación de estructuras estratégicas frente a otras basadas en proyectos (Comité de las Regiones, 2002; ARFE, 2017a), tal y como ha ocurrido en Europa, en particular a través de la proliferación de las AECT (Paül *et al.*, 2024), lo que ha sido fundamental para una CTF sostenida en el tiempo (Guillermo y Trillo, 2023). De este modo, la consecución de un marco normativo común en América Latina, que asegurase la formación de estructuras de CTF bajo una legislación compartida, redundaría en un fortalecimiento de la cooperación en todos los sentidos.

Por otro lado, se comprueba que para que la CTF sea exitosa es preciso que las áreas fronterizas no se correspondan con «zonas margen», «tampón» o «frente», que no promueven el contacto, sino que tiendan a la «capilaridad» y, sobre todo, a la «sinapsis» de relaciones, de manera que se puedan integrar las sociedades de frontera latinoamericanas (Machado, 2005). En este sentido, y siguiendo los términos de Oddone *et al.* (2016), se constata la relevancia de que la CTF se asiente en proyectos «detonadores», que buscan la transformación de las áreas de frontera, así como en lógicas «sistémicas», que puedan extender las metodologías y prácticas de CTF que funcionen. Esto es, precisamente, lo que ha procurado realizar la ARFE en las numerosas actividades de formación incluidas en sus proyectos, así como en los materiales distribuidos y discutidos por los participantes en estas capacitaciones (ARFE, 2014a, b y c, 2015, 2017a y b).

De este modo, la existencia de marcos permanentes de colaboración, con infraestructura, personal y recursos financieros es determinante para la consolidación de la CTF –en efecto, se detecta que cuando concluye la financiación, muchas iniciativas decaen, porque ni se logran crear proyectos comunes ni consolidar estructuras que se sustenten por si solas en el medio-largo plazo–. Si, además, se añade la coordinación periódica de equipos gubernamentales al más alto nivel, como ocurre habitualmente en las fronteras andinas, o el establecimiento de estructuras binacionales, se están sentando las bases para la «normalización» de la colaboración transfronteriza. Quedarían pendientes cuestiones de subsidiariedad relacionadas con los procesos de regionalización y descentralización de cada país, dándose importantes asimetrías como, por ejemplo, entre los estados federados de Brasil y las regiones, las provincias y/o los departamentos de países vecinos, con grados muy distintos de autonomía y de capacidad legislativa o inversora.

Sin duda, se comprueba con los resultados que el éxito de la CTF en América Latina va a depender de las relaciones entre los Estados, ya que son los actores clave en la materia (Rhi-Sausi y Oddone, 2013; Barajas *et al.*, 2015; Dilla *et al.*, 2020). En este sentido, coincidimos con la idea defendida por Dilla y Hansen (2019) de que los «regímenes políticos fronterizos auspiciosos e integracionistas» son los que facilitan la CTF, tal y como se demuestra, por ejemplo, en el caso de los esfuerzos llevados a cabo desde la CAN a partir de la adopción de una política andina de integración y desarrollo fronterizo⁶. Esta abrió el camino para la constitución de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) –áreas de intervención transfronteriza seleccionadas por los Estados miembros de la CAN en cada frontera para llevar a cabo dicha política⁷–, la puesta en marcha de numerosos centros binacionales de atención en frontera⁸ (CEBAF) y organismos de coordinación andinos, así como varios planes binacionales que incluyen convocatorias de proyectos para actores de niveles no centrales, entre otras medidas. Los acuerdos bilaterales Brasil-Uruguay en el marco del Mercosur también han dado lugar a excelentes prácticas como la gestión compartida de la Laguna Merín, varios programas de desarrollo fronterizo en Uruguay y en la *Faixa de Fronteira* de Brasil, o la priorización de varias «ciudades gemelas», en particular Rivera-Santana do Libramento. La CTF se erige, de esta manera, como condición clave para una verdadera integración.

Asimismo, en la línea de lo defendido por diversos autores (Barajas *et al.*, 2015; Dilla *et al.*, 2020; Dilla y Contreras, 2021), nuestros resultados refuerzan la idea de que la participación del nivel local es esencial para una CTF exitosa. Esta es una cuestión que ya se reflejaba en los informes elaborados durante los últimos años por la ARFE (2017b, p. 10), que vienen insistiendo en que una verdadera CTF se debe asentar en «auténticas relaciones de proximidad». De este modo, nos posicionamos de acuerdo con la propuesta de Dilla y Contreras (2021, p. 2), cuando emplean el concepto de «concertaciones transfronterizas» como distintas a las «transnacionales», pues aunque las primeras existan gracias a acuerdos específicos a nivel de los Estados centrales, «su sello imprescindible es el involucramiento activo de actores locales».

En el sentido que acabamos de indicar, podemos citar como un ejemplo de «concertación transfronteriza» que ha alcanzado resultados relevantes a *La Hermandad* (Guillermo *et al.*, 2022). De nuevo, jugando con las escalas, estas concertaciones de base local son posibles gracias a que existen otras en niveles superiores que funcionan de paraguas, como es la CAN o Mercosur. Algo semejante ocurre con los distintos proyectos de éxito en el entorno del Lago Titicaca, propiciados por la ALT-TDPS, que ofrece oportunidades para la participación activa de los actores a nivel local (ARFE, 2017b, p. 11, 44, 45, 106-107).

Los resultados de nuestra investigación, en definitiva, dialogan con las distintas clasificaciones propuestas hasta la fecha, en particular para el caso de América Latina, con un acento especial en el trabajo cartográfico. Además, hemos propuesto otras opciones analíticas que podrían ser replicadas en futuros estudios. De este modo, la representación de la concentración de proyectos en las distintas áreas de frontera ofrece una imagen directa de los contextos fronterizos

6. Decisión 459 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores sobre la *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*, tomada en Cartagena de Indias (Colombia) el 25 de mayo de 1999.

7. La Decisión 501 de la CAN (Valencia, Venezuela, 22 de junio de 2001) estableció las ZIF, constituyéndose la ZIF Ecuador-Perú en mayo de 2002, las ZIF Colombia-Ecuador y Colombia-Perú en noviembre de ese mismo año, y la ZIF Bolivia-Perú en mayo-julio de 2003.

8. Decisión 205 de la CAN.

que han acumulado una mayor actividad, que se ve modulada a través del empleo del grado de intensidad de CTF –medido, recordamos, mediante cuatro variables–. A su vez, la cartografía de las estructuras de cooperación, mucho menos numerosas que en Europa (Durà *et al.*, 2018), también proporciona una información necesaria para elaborar un análisis completo de la CTF en América Latina. Así, y de manera semejante a lo que ocurre en el contexto europeo (Paül *et al.*, 2017; Guillermo y Trillo, 2023), se demuestra el rol clave que desempeñan las estructuras de CTF, a distintos niveles. No es de extrañar, por lo tanto, que los resultados arrojen, en lo referente a la tipología de proyectos, una mayoría orientada al refuerzo de la institucionalidad de la CTF en América Latina. Es esta una cuestión que, a pesar de las marcadas diferencias entre la CTF latinoamericana y europea, sigue siendo clave en Europa, como demuestra que la mitad de los casos de *b-solutions* estén relacionados, precisamente, con la cooperación institucional (Medeiros, Trillo y Guillermo, 2024).

Concluimos esta aportación realizando un llamamiento a la necesidad de proseguir los trabajos que nos ofrezcan una imagen más global e integradora de la CTF en América Latina, que es muy amplia y heterogénea. Esta investigación ha pretendido dar un paso en esta dirección, en la búsqueda, de la mano de la experiencia de la ARFE, de una comprensión de las especificidades de la CTF latinoamericana ante el espejo europeo. Hemos procurado responder a las demandas de Dilla *et al.* (2020) y Dilla y Contreras (2021), en el sentido de avanzar hacia un inventario de las experiencias de CTF en América Latina a través de una investigación asentada en trabajos empíricos propios, que permitan estudios comparativos. En esta línea, consideramos que se abren múltiples opciones, que podrían integrar también el análisis de otros contextos regionales en los que la CTF tiene una presencia relevante, como es el caso africano.

Referencias bibliográficas

- ARFE (2010). *Informe Final Cross Border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process* (2009.CE.16.0.AT.118). Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE (2012). *Informe Final Cooperación Transfronteriza en América Latina: Apoyo al Desarrollo Sostenible e Integral en el Eje de Desarrollo del Río Paraná (CTF – Río Paraná)*, (2011. CE.16.0.AT.029). Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE (2014a). *Informe Final Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional. Sesiones Informativas 1 y 2 en Europa para expertos latinoamericanos y Talleres 1 y 2 en América Latina* (2011.CE.16.0.AT.044). Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE (2014b). *Informe Final Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional. Sesiones Informativas 3 y 4 en Europa para expertos latinoamericanos y Talleres 3 y 4 en América Latina* (2012.CE.16.0.AT.035). Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE (2014c). *Informe Final Cooperación UE-Centroamérica Apoyo a las acciones de cooperación transfronteriza del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)* (2012.CE.16.0.AT.080). Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE e INFYDE (2015). *Informe Final EULAC-EUREGIO (CBRIS) Cooperación UE-América Latina sobre Sistemas Regionales de Innovación Transfronterizos (Brasil y Perú) en el marco de la Política Regional* (2013.CE.16.0AT.078). Berlín, Bilbao: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, INFYDE.
- ARFE (2017a). *Manual de Cooperación Transfronteriza. Entregable del Proyecto INPANDES (Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina)*. Berlín: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.
- ARFE (2017b). *Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF). Informe Final para el Proyecto INPANDES (Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina)*. Berlín: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

- Barajas, M.R., Wong-González, P., y Oddone, N. (Coords.) (2015). *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*. México: Colef.
- Bendelac, L., y Guillermo, M. (eds.) (2019). *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Madrid: Catarata/IUDC.
- Bendelac, L., Guillermo, M., y Trillo, J. M. (2021). Cooperación transfronteriza para el desarrollo en América Latina: experiencias y retos de futuro. En M. Tapia, Y. Pérez y F. J. Jover (Eds.), *América Latina: repercusiones espaciales de la crisis política* (pp. 151-166). Madrid: AGE.
- Brunet-Jailly, E. (2022). La cooperación transfronteriza: una visión de conjunto global. En H. Cairo, E. J. Varela y M. Lois (Coords.), *Geopolítica de la cooperación transfronteriza: Balance y retos (de la COVID-19)* (pp. 31-64). Valencia: Publicacions de l'Universitat de València.
- Cairo, H., Lois, M., Limón, P., González, S. C., y Bauzà, J. (2024). Mapping With(out) Borders: An Exploratory Cartography of Cross-Border Cooperation in the Spanish-Portuguese Raya/Raia. *Journal of Maps*, 20(1), 2374337.
- CdR (2002). *Trans-European Cooperation between Territorial Authorities*. Luxembourg: Publications Office of the European Communities.
- CdR (2024). Plataforma Transfronteriza Europea. Bruselas: Comité Europeo de las Regiones. Recuperado de <https://cor.europa.eu/es/node/441>
- CE (2017). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE* (SWD(2017) 307 final), 20 de septiembre de 2017. Bruselas: Comisión Europea.
- CE (2024). *Data hub for EU border regions*. Bruselas: DG Joint Research Centre, Comisión Europea. Recuperado de <https://urban.jrc.ec.europa.eu/across?lng=en>
- Consejo de Europa (1980). Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales de 21 de mayo de 1980 (Acuerdo Marco de Madrid). Estrasburgo: Consejo de Europa. Disponible en inglés: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>
- Cruz, J. M. (2019). La cooperación transfronteriza en América Latina y el Caribe: nuevos retos y escenarios. En L. Bendelac y M. Guillermo (Eds.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo* (pp. 221-232). Madrid: Catarata/IUDC.
- CTPT, SET, y Care Internacional (2004). *Plan Trifinio, una Estrategia para el desarrollo de la región*. San Salvador, Guatemala, Tegucigalpa: Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), Secretaría Ejecutiva Trinacional (SET) y Care Internacional. Recuperado de https://www.sica.int/documentos/actualizacion-del-plan-trifinio-junio-2004_1_5241.html
- Deas, I., y Lord, A. (2006). From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State. *Urban Studies*, 43(10), 1847-1877. <https://doi.org/10.1080/004209806008381>
- Dilla, H., y Hansen, K. (2019). El gobierno de las territorialidades transfronterizas internacionales: la experiencia latinoamericana. *Geopolítica(s)*, 10(2), 259-279. <https://doi.org/10.5209/geom.61580>
- Dilla, H., Cabezas, M.F y Figueroa, M.T. (2020). Notes for a Discussion on Latin American Cross-Border Regions. *Journal of Borderlands Studies*, 37(3), 435-451. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1784033>
- Dilla, H., y Contreras, C. (2021). Fronterización y concertaciones transfronterizas en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 22, e069. <https://doi.org/10.21670/ref.2106069>
- Dilla, H., Herrera, S., y Dubé, S. (2024). The Cross-border Regions of Latin America: Incomplete or Peculiar? *Journal of Borderlands Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/08865655.2024.2394039>
- Durà, A., Camonita, F., Berzi, M., y Noferini, A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona: UAB.
- Fogarasi, J. (2024). A review of the literature on cross-border cooperation in Europe. *DETUROPE - the Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 16(1), 121-144.
- Gabbe, J., y von Malchus, V.F. (2008). *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*. Baden-Baden: Nomos.

- Golunov, S., y Bitabar, A. (2025). Overview of Global Cross-Border Cooperation Experience. En S. Golunov y A. Bitabar (Eds.), *Bridging Borders. SpringerBriefs in Political Science*. Springer: Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-84253-5_2
- González, S., Cornago, N., y Ovando, C. (Eds.) (2016). *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina. Aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago: RIL editores.
- Guillermo, M., Cruz, J., Bendelac, L., y Trillo, J.M. (2022). Desafíos de la cooperación transfronteriza para el desarrollo en contextos de transformación regional latinoamericana. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 49(1), 3-16.
- Guillermo, M. y Trillo, J.M. (2023). Cross-border cooperation in a tumultuous Europe. *Catalan Social Sciences Review*, (13), 139-158.
- Hurtado, A. M., y Aponte, J. (2017). ¿Hacia un gobierno transfronterizo? Explorando la institucionalidad para la «integración» colombo-peruana. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 70-89. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a04>
- Kaucic, J., y Sohn, C. (2022). Mapping the cross-border cooperation 'galaxy': an exploration of scalar arrangements in Europe. *European Planning Studies*, 30(12), 2373-2393. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1923667>
- Machado, T.C. (Org.) (2005). *Território Sem Limites*. Campo Grande, MS: UFMS.
- Medeiros, E. et al. (2024). European territorial cooperation towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), 1518-1529. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2226698>
- Medeiros, E., Trillo, J. M., y Guillermo, M. (2024). Cross-Border Institutional Trust in Post-Pandemic Times. The Role of EU *b-solutions* Initiative. *Journal of Borderlands Studies*. Published online 03 June.
- Moya, S. (Ed.) (2012). *Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación*. San José: FLACSO.
- Oddone, N., Quiroga, M.J., Sartori, H., y Williner, A. (2016). *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Oliveras, X., Durà, A., y Perkmann, M. (2010). Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 21-40.
- Paül, V., Castañer, M., Trillo, J. M., Martín, J., y Vicente, J. (2017). La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En J. Farinós y J. Olcina (Eds.), *Geografía Regional de España* (pp. 619-677). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Paül, V., Trillo, J. M., y Vila, R. (2024). La AECT Valls catalanes, ¿un dispositivo de cooperación transfronteriza al servicio del desarrollo rural? En J. Escrivano et al. (Eds.), *Aportes de la Geografía (rural) a la 'visión a largo plazo' de las zonas rurales* (pp. 143-155). Madrid: AGE.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10, 153-171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>
- Rhi-Sausi, J., y Conato, D. (coords.) (2009). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. CESPI.
- Rhi-Sausi, J. L., y Oddone, N. (2013). Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. *Investigación y Desarrollo*, 27(1): en línea.
- Spatial Foresight (2022). *Cross-border public services. CPS inventory analysis and policy recommendations*. DG Regio, Comisión Europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- UE (2006). Reglamento (UE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) *DOUE L 210/19*, de 31 de julio de 2006.
- UE (2013). Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones. *DOUE L 347/303-319* de 20 de diciembre de 2013.
- Wassenberg, B., y Reitel, B. (2015). *Territorial cooperation in Europe. A historical perspective*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Anexo I

Acrónimos utilizados

| | |
|-------------|---|
| ADELANTE | Programa de la UE para la promoción de la cooperación triangular UE-América Latina-Caribe |
| AECT | Agrupación Europea de Cooperación Territorial |
| ALT-TDPS | Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa |
| ARFE | Asociación de Regiones Fronterizas Europeas |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BRIDGEforEU | Border Regions' Instrument for Development and Growth in the EU |
| CAF | Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe |
| CAN | Comunidad Andina |
| CBRIS | Cross-Border Regional Innovation Systems at the Brazilian-Peruvian Border Area |
| CdR | Comité de las Regiones |
| CEBAF | Centros binacionales de atención en frontera |
| CESCI | Central European Service for Cross-border Initiatives |
| COSIPLAN | Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento |
| CTF | Cooperación transfronteriza |
| DG Regio | Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea |
| ESPON | European Observation Network for Territorial Development and Cohesion |
| EUROsociAL | Programa de cooperación regional Unión Europea-América Latina para la cohesión social |
| FOCEM | Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur |
| FONPLATA | Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata |
| GADM | Database of Global Administrative Areas |
| IIRSA | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana |
| INPANDES | Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina |
| LAU | Local Administrative Unit |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| MOT | Mission Opérationnelle Transfrontalière |
| NUT | Nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas |
| SEBRAE | Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro- y Pequeñas Empresas |
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SIG | Sistema de Información Geográfica |
| TEIN | Transfrontier Euro-Institut Network |
| UE | Unión Europea |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| ZIF | Zona de Integración Fronteriza |

Anexo II

Clasificación de experiencias de cooperación transfronteriza

| | | |
|--|--|--|
| <i>Estructuras estratégicas</i> | Euroregiones | <ul style="list-style-type: none"> Organismos permanentes con personalidad jurídica separada de sus miembros Cuentan con recursos administrativos, técnicos y financieros propios, así como órganos de decisión conjuntos (Secretaría, Asamblea, Comité director) |
| | Comunidades de Trabajo | <ul style="list-style-type: none"> Organismos permanentes, pero no suelen tener capacidad de decisión autónoma respecto de sus miembros y no se sustentan en acuerdos legales Estructura de toma de decisión interorganizativa mediante representantes que actúan en nombre de su municipio o región |
| | Estructuras <i>ad hoc</i> | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollan programas transfronterizos comunitarios, responden al desarrollo de los programas Interreg o de otros instrumentos de cooperación con países candidatos o vecinos |
| <i>Estructuras basadas en proyectos o actividades de cooperación</i> | <ul style="list-style-type: none"> Basadas en acuerdos entre administraciones públicas, cámaras de comercio, asociaciones, sindicatos, etc. para llevar a cabo un proyecto determinado No requieren crear una estructura estable No suelen contar con financiación externa para desarrollar el objetivo de la cooperación | |

Elaboración propia a partir de CdR (2002) y ARFE (2014).

Anexo III

Tipología de «eurorregiones»

| | | |
|--|---|--|
| <i>Población +área +perfil territorial</i> | < 150.000 hab. | Urbana: < 150 km ² > 500 hab./km ² |
| | | Mixta: < 1.000 km ² 50 - 300 hab./km ² |
| | | Rural-montaña: 900 - 10.000 km ² < 50 hab./km ² |
| | 150.000 - 1.000.000 hab. | Urbana: 500 - 5.000 km ² > 300 hab./km ² |
| | | Mixta: 1.000 - 40.000 km ² 49 - 300 hab./km ² |
| | | Rural: > 40.000 km ² < 50 hab./km ² |
| | 1 - 5 m hab. | Urbana (metropolitana): 1.000 - 40.000 km ² > 300 hab./km ² |
| | | Mixta (urbana): 1.000 - 40.000 km ² 50 - 300 hab./km ² |
| | | Mixta (rural): > 40.000 km ² < 50 hab./km ² |
| | > 5 m hab. | Mixta (urbana-metropolitana): 5.000 - 40.000 km ² 50 - 300 hab./km ² |
| | | Mixta (urbana-grandes áreas metropol.): > 40.000 km ² 50-300 hab./km ² |
| <i>Tipo de actores</i> | Públicos | Local |
| | | Intermedio |
| | | Subestatal/regional |
| | Privados | Empresas, etc. (son una minoría) |
| <i>Densidad institucional</i> | Muy baja | 2 miembros |
| | Baja | 3 - 10 miembros |
| | Alta | 11 - 30 miembros |
| | Muy alta | > 30 miembros |
| <i>Marco legal</i> | Acuerdos de Derecho público | |
| | AECT | |
| | ONG | |
| | Otros | |
| <i>Sectores de actividad</i> | Destacan: desarrollo económico local; accesibilidad; medio ambiente; educación y cultura; cohesión social; salud; ordenación del territorio; I+D+i; gobernanza; seguridad | |
| <i>Fondos y tipos de proyectos</i> | Propios/UE; duración; tipo de liderazgo | |

Elaboración propia a partir de Durà *et al.* (2018).

Anexo IV

Tipología de «iniciativas de cooperación transfronteriza»

| | | |
|----------------------|---------------------------|---|
| <i>Escala</i> | Local | <ul style="list-style-type: none"> • < 3000 km² • < 50 municipios/LAU2 |
| | Regional | <ul style="list-style-type: none"> • 1000 - 100.000 km² • > 30 municipios/LAU2 o varios NUTS3 |
| | Supra-regional | <ul style="list-style-type: none"> • > 50.000 km² • Varios NUTS 1 o 2 |
| <i>Población</i> | Local | <ul style="list-style-type: none"> • Áreas urbanas transfronterizas densamente pobladas con uno o más núcleos |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Áreas rurales escasamente pobladas |
| | Regional / Supra-regional | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas metropolitanas • Iniciativas no metropolitanas |
| <i>Ciclo de vida</i> | Activas | |
| | No activas | |

Elaboración propia a partir de Kaucic y Sohn (2022).

Anexo V

Proyectos de cooperación transfronteriza analizados

| Cód. | Nombre | Período | Socios | Grado | Financiador | Tipo |
|------|---|-------------------------------|--|-------|---|---------|
| 1 | Identificación de intervenciones y apoyo a la ejecución de iniciativas de cooperación transfronteriza (BO-BR-PY) | 16/11/2016 - 15/01/2018 | Gobernación de Santa Cruz de la Sierra, ADEMAF, SEBRAE | Medio | AEXCID | DEyP |
| 2 | Identificación de intervenciones y apoyo a la ejecución de iniciativas de cooperación transfronteriza (CO-EC) | 16/11/2016 - 18/09/2021 | Hermandad de provincias del Norte de Ecuador y el Sur de Colombia, Gobierno provincial de Esmeraldas, Universidad Mariana del Pasto, Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Gobernación de Nariño | Medio | AEXCID, UE (proyecto INNOVACT), fondos de los gobiernos provinciales de Esmeraldas y Carchi | CI |
| 3 | Identificación de intervenciones y apoyo a la ejecución de iniciativas de cooperación transfronteriza (GT-MX) | 16/11/2016 - 27/04/2018 | Universidad-Colegio de la Frontera Sur, Universidad-Colegio de la Frontera Norte, Universidad de San Carlos | Bajo | AEXCID | CSyM |
| 4 | Cooperación transfronteriza en materia de salud con énfasis en la facilitación de la movilidad de los pacientes (ARG-BR-PY-UY) | 15/01/2021 - 15/10/2022 | Instituto Social del MERCOSUR, EurosociaAL (FIAPP) | Bajo | EUROsociAL+ (UE) | SP |
| 5 | Cooperación territorial en materia de gestión del Lago Titicaca con énfasis en la gobernabilidad con multiactores (sectoriales, gobiernos locales y sociedad civil) (BO-PE) | 15/01/2021 - 15/10/2022 | ALT-TDPS, EurosociaAL (FIAPP) | Medio | EUROsociAL+ (UE) | CI |
| 6 | Integración en los territorios de las cuencas transfronterizas del Río Uruguay (AR-BR-UY) | 15/01/2021 - 15/10/2022 | Congreso de Intendentes, Comité de Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay | Medio | EUROsociAL (UE) | CI |
| 7 | Cooperación transfronteriza en el territorio del Lago Titicaca (Fase 3) (BO-PE) | 21/09/2022 - 20/10/2023 | ALT-TDPS | Medio | ALT, ARFE | CI |
| 8 | Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza de cuencas hídricas (AR-BR-BO-PE-UY) | 18/09/2022 - 17/05/2023 | Congreso de Intendentes de Uruguay, ALT-TDPS, Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay | Alto | Adelante2 (UE), cofinanciación de los socios participantes | CI y SA |

| Cód. | Nombre | Período | Socios | Grado | Financiador | Tipo |
|------|--|-------------------------|---|-------|---|---------|
| 9 | Aprovechamiento de las aguas de la cuenca del lago Titicaca para la dotación de agua potable en un contexto de cambio climático-Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF) (BO-PE) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, ALT-TDPS | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | SP |
| 10 | Diseño e implementación de un Modelo de Desarrollo Territorial Fronterizo para la mejora de las condiciones ambientales y de vida en la Cuenca Hidrográfica Alta del Río Carchi-Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF) (EC-CO) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | CI y SA |
| 11 | Desarrollo e Integración Urbana entre localidades vecinas fronterizas de Ecuador y Perú-Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF) (EC-PE) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, Fondo Binacional PE-EC | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | CI |
| 12 | Integración, inclusión e innovación en el corredor productivo transfronterizo Napo-Amazonas-Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF) (CO-BR-PE) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, Proyecto Especial Binacional de Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP) | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | DEyP |
| 13 | Integración, inclusión e innovación en cadenas productivas transfronterizas de café y camélidos sudamericanos con base territorial en la Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia-Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF) (PE) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, ALT-TDPS, Sierra Exportadora, Municipalidad Provincial de Sandía | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | DEyP |
| 14 | Desarrollo e innovaciones para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en las zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia. El caso de la Papa Nativa y la integración fronteriza (BO-PE) | 01/01/2016 - 31/12/2017 | CAN, Centro Internacional de la Papa, CARE-Perú, ALTAGRO-Bolivia | Bajo | Programa INPANDES, Programa de cooperación entre la CAN y la UE | DEyP |

| Cód. | Nombre | Período | Socios | Grado | Financiador | Tipo |
|------|--|-------------------------|--|-------|---|-----------|
| 15 | Cooperación transfronteriza para la sostenibilidad ambiental de cuencas (AR-BO-BR-CR-EC-PA-PE) | 16/08/2023 - 30/04/2024 | Comisión Administradora del Río Uruguay, Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, Plan Binacional Capítulo Ecuador, Naturaleza y Cultura Internacional Ecuador, Comisión Binacional del Sixaola, FSC Fundación Indígena | Alto | ADELANTE2 (UE), cofinanciación de los socios | SA |
| 16 | Desarrollo Territorial y Fortalecimiento de la Cooperación Transfronteriza en la frontera Colombia-Ecuador (CO-EC) | 16/12/2021 - 16/12/2022 | Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán | Bajo | ARFE, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán | CI |
| 17 | Cooperación UE-América Latina sobre Sistemas Regionales de Innovación Transfronterizos (Brasil y Perú) en el marco de la Política Regional (BR-PE) | 01/01/2013 - 31/12/2015 | Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana | Medio | UE | DEyP |
| 18 | Río Paraná -Cooperación Transfronteriza en América Latina-Apoyo al Desarrollo Sostenible e Integral en el Eje de Desarrollo del Río Paraná (AR-PY) | 01/01/2010 - 01/10/2012 | Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná | Medio | UE | SA |
| 19 | Apoyo al desarrollo territorial transfronterizo en Ecuador (frontera con Perú) - Fase 1 (EC) | 29/12/2017 - 20/06/2019 | Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Capítulo Ecuador) | Medio | Plan Binacional Ecuador | CI y DEyP |
| 20 | Apoyo al desarrollo territorial transfronterizo en Ecuador (frontera con Perú) - Fase 2 (EC) | 27/04/2021 - 27/04/2023 | Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Capítulo Ecuador) | Medio | Plan Binacional Ecuador | CI y SA |
| 21 | Apoyo al desarrollo territorial transfronterizo en Ecuador (frontera con Perú) - Fase 3 (EC) | 01/03/2023 - 01/03/2024 | Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Capítulo Ecuador) | Medio | Plan Binacional Ecuador | SP y SA |
| 22 | Cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales de Carchi y Nariño (fase 2) (EC) | 23/05/2016 - 23/05/2017 | Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi | Medio | Gobierno Provincial Carchi | CI |
| 23 | Cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales de Carchi y Nariño (fase 3) (EC) | 02/02/2018 - 05/02/2019 | Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi | Medio | Gobierno Provincial Carchi | CI y SA |
| 24 | Ecuador-Perú - Apoyo al desarrollo territorial transfronterizo en Perú (frontera con Ecuador) - Fase 4 (PE) | 28/06/2023 - 31/12/2024 | Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Capítulo Perú) | Medio | Plan Binacional Perú | CI |

| Cód. | Nombre | Período | Socios | Grado | Financiador | Tipo |
|------|--|-------------------------|---|-------|--|---------|
| 25 | Bolivia-Perú - Cooperación transfronteriza en el territorio del Lago Titicaca (Fase 1) (BO-PE) | 12/10/2018 - 12/10/2019 | ALT-TDPS | Medio | ALT | CI y SA |
| 26 | Bolivia-Perú - Cooperación transfronteriza en el territorio del Lago Titicaca (Fase 2) (BO-PE) | 02/03/2020 - 01/03/2021 | ALT-TDPS | Medio | ALT | CI y SA |
| 27 | Bolivia-Perú - Cooperación transfronteriza en el territorio del Lago Titicaca (Fase 4) (BO-PE) | 24/04/2024 - 23/04/2025 | ALT-TDPS | Medio | ALT | CI y SA |
| 28 | Ecuador-Colombia - Cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales de Carchi y Nariño (fase 1) (EC-CO) | 01/04/2015 - 31/03/2016 | Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi | Medio | AEXCID | CI |
| 29 | Desarrollo territorial y fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en la zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC) (EC-CO) | 31/10/2017 - 20/06/2019 | Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de la provincia de Esmeraldas | Medio | AEXCID, INNOVACT (UE), fondos de los gobiernos provinciales de Esmeraldas y Carchi | CI |

* Se utiliza la Norma ISO 3166-1 para el nombre de los países.