

Desafíos de la cooperación transfronteriza para el desarrollo en contextos de transformación regional latinoamericana¹

Martín Guillermo Ramírez², José María Cruz³, Leticia Bendelac Gordon⁴ y Juan M. Trillo Santamaría⁵

Resumen: El presente artículo, elaborado por dos miembros del equipo de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), con el apoyo de dos investigadores de las universidades Complutense de Madrid y Santiago de Compostela, expone y analiza los desafíos a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza para el desarrollo en América Latina. Lo hace a luz de la experiencia de la Asociación mediante el análisis comparativo de los procesos de integración y desarrollo territorial europeos y latinoamericanos. En particular, se incide en las lecciones aprendidas en diferentes proyectos ejecutados por la ARFE sobre el terreno, en un momento en el que se cumple una década de las primeras actividades birregionales⁶ organizadas por esta agrupación de regiones de frontera y 50 años de la creación de la misma.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza; integración regional; América Latina; ARFE.

[en] Challenges of cross-border development cooperation in contexts of regional transformation in Latin America

Abstract: This article has been prepared by two staff members of the Association of European Border Regions (AEBR), in collaboration with two experts from the universities Complutense of Madrid and Santiago de Compostela. It presents and analyses the challenges faced by cross-border cooperation for development in Latin America. It does so in the light of the Association's experience through comparative analysis of European and Latin American integration and territorial development processes. In particular, it focuses on the lessons learned from different projects carried out by AEBR in the field, at a time when a decade has passed since the first bi-regional activities organized by this group of border regions and 50 years since its creation.

Keywords: Cross-border cooperation; regional integration; Latin America; AEBR.

[fr] Les défis de la coopération transfrontalière au développement dans les contextes de transformation régionale en Amérique latine

Résumé . Cet article, rédigé par deux membres de l'équipe de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), avec le soutien de deux chercheurs de l'Université Complutense de Madrid et de l'Université de Santiago de Compostela, présente et analyse les défis de la coopération transfrontalière au développement en Amérique latine. Elle le fait à la lumière de l'expérience de l'Association à travers une analyse comparative des processus d'intégration territoriale et de développement en Europe et en Amérique latine. Il se concentre en particulier sur les leçons apprises dans différents projets mis en œuvre par l'ARFE sur le terrain, alors qu'une décennie s'est écoulée depuis les premières activités birégionales organisées par ce groupement de régions frontalières et 50 ans depuis sa création.

Mots-clés : Coopération transfrontalière; intégration régionale; Amérique latine; ARFE

Sumario: Introducción. El contexto eurolatinoamericano de integración regional. La ARFE como actor en la promoción de la integración regional. La cooperación transfronteriza para el desarrollo como propuesta de intervención descentralizada y sur-sur. Retos, desafíos y propuestas de acción. La cooperación transfronteriza en el marco de la integración latinoamericana. La cooperación transfronteriza como vector fundamental de la integración regional. La cooperación transfronteriza para el desarrollo: la integración desde la base local. Un estudio de caso específico: la comunidad andina. Conclusiones. Bibliografía.

¹ Artículo invitado.

² Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

³ Asociación de Regiones Fronterizas Europeas.

⁴ Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

⁵ Universidade de Santiago de Compostela

⁶ En el sentido de grandes regiones mundiales: la región europea y la región latinoamericana.

Cómo citar: Ramírez, M. G., Cruz, J. M., Bendelac Gordon, L.; Trillo Santamaría, J. M. (2022). Desafíos de la cooperación transfronteriza para el desarrollo en contextos de transformación regional latinoamericana, *REDC*, 49(1), 3-16.

Introducción

El presente artículo expone y analiza, a la luz de la experiencia de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), los principales desafíos a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza (CTF) para el desarrollo en el marco de la integración regional de América Latina. No se pretenden exponer todos y cada uno de los estudios de caso en los que se ha visto implicada la ARFE, sino ofrecer un cuadro general de la situación. Para ello, tras esta introducción, el artículo presenta el contexto europeo y latinoamericano de integración regional, con el fin de situar ambos marcos de referencia en los que se desarrollan las políticas propias de cooperación, y que se pretenden comparar entre sí –entendiendo al mismo tiempo que la ARFE busca proyectar las buenas prácticas europeas en el espejo latinoamericano–. Después se describe, precisamente, el papel que ha desempeñado la ARFE en el diseño y desarrollo de políticas y proyectos de cooperación transfronteriza en América Latina en la última década. A continuación, se expone la que se considera es una línea fundamental de trabajo innovadora en la aplicación de los conocimientos de la CTF en la región: su conexión fundamental con la cooperación al desarrollo. Seguidamente, se explican los retos, desafíos y propuestas de acción para la CTF en el contexto regional, que se concretan en el caso específico de la Comunidad Andina (CAN) en el siguiente apartado. El artículo se cierra con unas reflexiones finales donde se analizan las cuestiones planteadas.

El contexto eurolatinoamericano de integración regional

La cooperación territorial y, en particular, la transfronteriza, son un instrumento fundamental para la consolidación de uno de los principios fundacionales de la Unión Europea (UE): la integración y cohesión de todos sus territorios. A su vez, la UE ha sido fundamental para cimentar las experiencias transfronterizas gracias a la política de cooperación territorial impulsada por Interreg⁷ (Comunidades Europeas, 1990).

Partiendo de la idea de fondo de que los límites estatales deben ser el inicio de políticas conjuntas que superen todos los obstáculos a la libre circulación y que se dirijan hacia el desarrollo de sociedades de frontera, el bagaje acumulado en Europa, más allá de sus defectos y retos pendientes, ha acabado asentando un modelo de éxito. Se considera que la cooperación territorial es una de las políticas más innovadoras y satisfactorias de la UE como parte fundamental de su construcción, y su componente transfronterizo es el “cemento” de la Casa Europa (ARFE, 1995).

El impulso que la cooperación e innovación territoriales han recibido por parte de la Comisión Europea, primero a través de la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) y posteriormente de la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA), ha permitido que este desarrollo e integración fronterizas se incorporen paulatinamente a la asociación estratégica de la UE con América Latina. Así ha quedado demostrado en distintas cumbres transoceánicas y en los contactos bilaterales habituales entre la UE y los países y estructuras supranacionales de América Latina.

Estos hechos permiten avanzar en la cohesión territorial latinoamericana, ya que las entidades locales pueden utilizar la experiencia europea para aprovechar la mejor práctica disponible con el fin de desarrollar una CTF real en la mayor parte de zonas fronterizas. Muchas autoridades subnacionales están jugando un creciente papel en el desarrollo territorial transfronterizo latinoamericano, a pesar de las dificultades para descentralizar políticas y servicios públicos, y para coordinarlas a través de las fronteras nacionales. Por su parte, muchos gobiernos nacionales están incorporando igualmente la CTF a su agenda, aunque los sucesivos cambios de gobierno también han supuesto un retroceso o un impulso a estos procesos en función de la visión sobre la integración de los nuevos gobernantes, sus relaciones con los vecinos y la propia geopolítica. Este es el caso particular de Brasil, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Argentina, Paraguay, Bolivia, Ecuador, México y algunos Estados centroamericanos, que avanzan en sus agendas transfronterizas, aunque con algunas dificultades a pesar de la persistencia de algunos conflictos y disputas aún no resueltos.

Sin embargo, hay que destacar que si bien existe un elevado número de proyectos e iniciativas de carácter transnacional y transfronterizo (Dilla, Cabezas y Figueroa, 2020), América Latina carece todavía de un marco regulador transnacional al estilo de la UE. Estos años han visto la aparición, auge y caída de nuevas alianzas y estructuras, modificando constantemente su arquitectura y añadiendo una cierta confusión al debate sobre la necesaria integración supranacional en América Latina. No obstante, se puede afirmar que, a día de hoy los acuerdos entre países siguen siendo los mecanismos más eficaces para activar la CTF en estas fronteras. Aunque la experiencia europea muestra

⁷ Esta iniciativa surgió para paliar la pérdida de empleos al desmantelarse los controles fronterizos, pero rápidamente fue utilizada por las regiones fronterizas y transfronterizas para desarrollar proyectos cada vez más sofisticados. Su éxito inicial le ha permitido continuar a lo largo de seis periodos de programación durante más de treinta años, por los que se ha extendido a través de las fronteras exteriores y con los países candidatos a la adhesión, se han llevado a cabo miles de proyectos y se ha contribuido al desarrollo de numerosos servicios, la mejora de los existentes, y un aumento sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos de frontera (Guillermo, 2018).

que el apoyo estructural sistemático es un factor de éxito fundamental en el desarrollo de la CTF, solo Mercosur ha desarrollado (a partir de 2006) un instrumento estructural para la cooperación transfronteriza. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) sigue siendo la única iniciativa concreta en esta dirección en el continente americano, aunque otras iniciativas como Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) tienen un indudable impacto en las fronteras interesadas. Por otra parte, una subregión dentro de Mercosur ha adquirido una importancia creciente: Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR), constituyendo un proceso de integración regional horizontal con una interesante ubicación geoestratégica y una importante fuente de recursos humanos, naturales y energéticos.

Por su parte, la Comunidad Andina (CAN) ha incorporado varias disposiciones en materia de integración fronteriza y sus países han establecido numerosos acuerdos bilaterales, haciéndose eco de las necesidades de regulación de la actividad a través de sus fronteras. La ausencia de requisitos administrativos para los y las ciudadanas de la CAN cuando cruzan sus fronteras y las de algunos países vecinos convierte esta área en un creciente espacio de integración, similar en cierta medida al espacio Schengen. La UE colaboró durante los periodos 2002-2006 y 2007-2013 en la Estrategia Regional para la Cooperación en la Comunidad Andina y en la lucha contra el narcotráfico a través de su Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). Desde entonces, proyectos como INPANDES⁸, financiado por la UE, han permitido desarrollar iniciativas muy prometedoras como la Plataforma Andina de CTF (ARFE/CAN, 2017); no obstante, su seguimiento y puesta en marcha no ha sido el esperado, en especial tras un proceso de cambios puesto en marcha por la CAN a finales de la pasada década priorizando ámbitos de intervención y dotando de una nueva estructura a la Secretaría General, que relegó este tipo de medidas a un papel muy secundario. El componente de integración y desarrollo fronterizo no fue priorizado en 2014 y se dejó para el ámbito bilateral. La estrategia de CTF andina desarrollada por la ARFE se entregó a los países para que reforzaran sus mecanismos ya establecidos: Encuentros Presidenciales, Gabinetes Binacionales, Comisiones de Vecindad, Planes Binacionales y Fondos Binacionales.

La CAN ha dado algunos pasos firmes en su camino hacia la integración como, por ejemplo, la armonización de mercados laborales por parte de los Estados miembros, reconociendo los mismos derechos para sus trabajadores y elaborando una bolsa de trabajo conjunta. Sin embargo, la creciente relevancia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) a partir de 2011 y su influencia política plantearon algunos interrogantes sobre el grado de implicación de los países latinoamericanos en cada uno de estos procesos supranacionales. Este es un buen ejemplo de los vaivenes en las relaciones intergubernamentales latinoamericanas en los últimos tiempos. UNASUR se constituyó en 2008 con la firma de un Tratado que entró en vigor en 2011, aunque entre 2018 y 2020 varios países decidieron suspender su participación por tiempo indefinido⁹ o anunciaron su salida definitiva¹⁰. En 2019 los presidentes de 8 países de América del Sur constituyeron PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur) para reemplazar a UNASUR (Agência Brasil, 2019). Únicamente Bolivia, Guayana, Surinam y Venezuela son miembros actualmente de UNASUR, y Perú sigue manteniendo suspendida su participación.

Otras iniciativas de integración, fundamentalmente económica, como la Alianza del Pacífico o la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han visto tiempos mejores. Sin embargo, algunas de carácter más político –ante la marcada pérdida de influencia de la Organización de Estados Americanos (OEA)–, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), o el bloque de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), han perdido bastante relevancia en los últimos años. El Sistema de Integración Centroamericana (SICA), por su parte, que incluye espacios de integración transfronteriza con varias décadas de historia como el Trifinio (entre El Salvador, Guatemala y Honduras), presta una atención intermitente a estos procesos, aunque algunas de sus prioridades actuales tienen que ver con la seguridad fronteriza y el control de los fenómenos migratorios.

La ARFE como actor en la promoción de la integración regional

Las primeras experiencias de cooperación transfronteriza europea se desarrollaron en torno a la cuenca del Rin, como es el caso de la pionera Euregio, establecida en 1958 y actual sede administrativa de la ARFE. Creada en 1971 a iniciativa del Consejo de Europa, la Asociación es una organización sin ánimo de lucro registrada en Alemania y que, agrupando actualmente a un centenar de regiones y estructuras de cooperación transfronteriza europeas, tiene como fin la promoción del desarrollo de los territorios de frontera.

⁸ La *Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina* es una iniciativa financiada por la Unión Europea y gestionada por la Comunidad Andina que, entre 2016 y 2018, financió diferentes intervenciones en las fronteras andinas e impulsó la creación de plataformas andinas de Cooperación Transfronteriza, de Turismo Comunitario, de Regiones Innovadoras y de Participación Social.

⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú remitieron un escrito al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia en abril de 2018 retirándose temporalmente del organismo debido a la falta de “resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización” (CNN, 2018).

¹⁰ El Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia anunció su retirada en agosto de 2018 (BBC, 2018); Ecuador en marzo de 2019 (El Universo, 2019); Argentina (La Nación, 2019), Brasil (EL Nacional/EFE, 2019), Chile (La Tercera, 2019) y Paraguay (Xinhua, 2019) en abril del mismo año; y Uruguay en marzo de 2020 (Infobae, 2020).

Si bien desde su fundación se concentró en estudiar los territorios fronterizos europeos, identificar los procesos emergentes de cooperación transfronteriza que se daban en muchas fronteras europeas –occidentales– y hacerlos visibles para las instituciones comunitarias y nacionales, desde hace una década la ARFE ha participado, y en muchas ocasiones lidera, numerosas iniciativas de intercambio de experiencias y buenas prácticas en desarrollo e innovación territorial con América Latina. Este trabajo con enfoque birregional ha permitido: i) realizar un amplio análisis sobre la situación y perspectivas de la CTF en América Latina; ii) fortalecer las capacidades de un buen número de actores del sector público, privado y sociedad civil en territorios de frontera; iii) la articulación de dichos actores mediante proyectos financiados por la cooperación internacional; y iv) el apoyo a la puesta en marcha de políticas públicas para el desarrollo fronterizo (Bendelac, Guillermo y Trillo, 2021).

El número de acciones concretas de la ARFE a partir del primer trabajo de campo en 2010 (ARFE/Comisión Europea, 2010) sufrió un enorme impulso en 2012-2014, con la realización de las primeras pasantías o visitas de estudio de expertos y políticos latinoamericanos a Europa. Cada una de estas visitas supuso el encuentro con autoridades de la UE y administraciones públicas a nivel nacional y subnacional, pero, sobre todo, con las estructuras de CTF. Este tipo de encuentros no ha hecho más que crecer durante la ejecución de los sucesivos proyectos hasta la fecha. Las pasantías fueron seguidas de una serie de talleres en el terreno, de los que se celebraron una docena vinculados directamente con esta actividad. Sucesivos talleres fueron organizados posteriormente a iniciativa de la ARFE o, cada vez más frecuentemente, de los socios locales, que han establecido convenios específicos (ARFE/Comisión Europea, 2014a, 2014b).

Desde la ARFE se ha recomendado continuar con esta colaboración y apoyarla suficientemente, habiendo sido particularmente importante en aquellos periodos en los que algunas agencias nacionales o regionales de cooperación en Europa redujeron sus presupuestos de cooperación internacional con América Latina, o tras la asignación de la categoría de “países de renta media” a alguno de los Estados participantes, sin tener en cuenta que sus regiones fronterizas, en la mayor parte de los casos, estaban muy lejos de disfrutar de esa “renta media”. La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) ha tenido un protagonismo singular en el fomento de la CTF en estas fronteras –Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú y Bolivia-Perú–, aunque algunos procesos iniciados hace ya varios años precisan de su consolidación. Asimismo, algunas agencias autonómicas españolas han apoyado igualmente estos procesos, pero es necesario una mayor sostenibilidad para poder garantizar la constitución de estructuras permanentes de colaboración. Del mismo modo, importantes agencias financieras del desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF) han puesto en marcha algunos programas de apoyo a la integración fronteriza, siendo la última experiencia hasta la fecha la Alianza ILAT (Alianza por la Integración y el Desarrollo de América Latina y el Caribe), una coalición de entidades con FONPLATA para la integración y desarrollo sostenible de América Latina.

En cualquier caso, si la prioridad de la ARFE (y la de la UE) en 2010 era el Cono Sur y el área de Mercosur, a partir de 2013 lo fue el área Andina y Centroamérica. En el caso del istmo centroamericano, hubo unos años en que se vislumbraba un impulso determinante a los procesos de integración fronteriza por parte del SICA (Sistema de Integración Centroamericana), pero no se han frugado experiencias ni políticas concretas. La CAN, sin embargo, seguía avanzando, habiéndose identificado varios procesos de gran calado con una implicación cada vez mayor, aunque con altibajos. Esta seguía jugando un papel fundamental en sus fronteras, y aún podría jugar uno mayor si sus miembros se tomaran este proceso realmente en serio e incorporaran a otros actores institucionales, permitiendo la puesta en marcha de propuestas muy interesantes que quedan relegadas sistemáticamente por sus intereses particulares. Se dispuso incluso de un instrumento muy idóneo, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), integrado por las autoridades nacionales competentes en esta materia con el encargo de proponer programas y planes de acción. Por recomendación del GANIDF, los Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN aprobaron la Decisión 501 referida a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) (CAN, 2001) establecidas con la finalidad de generar condiciones óptimas para la integración y el desarrollo fronterizo entre los países miembros de la CAN. A través de esa misma decisión también se creó el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPDIF) como un mecanismo de apoyo a las ZIF. El BPDIF tiene como objetivo facilitar la formulación y gestión de proyectos en las ZIF, así como la búsqueda de financiación.

La cooperación transfronteriza para el desarrollo como propuesta de intervención descentralizada y sur-sur

A partir de los años noventa, con la eclosión de la cooperación descentralizada, y principios del año 2000, con la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, los donantes tradicionales de cooperación internacional para el desarrollo fueron incorporando los municipios y regiones al trabajo que venían desempeñando las grandes agencias y las ONGD. Con ello, se fue consolidando el papel de municipios y regiones como donantes bajo la modalidad de cooperación descentralizada y cooperación Sur-Sur, quedando la cooperación transfronteriza al servicio de los procesos de desarrollo de las zonas de frontera¹¹.

En este sentido, las regiones fronterizas de los países del Sur Global, a partir de la creación de estructuras transfronterizas y el impulso a numerosas iniciativas de integración fronteriza, han llevado a cabo un proceso de apropia-

¹¹ La modalidad de *cooperación transfronteriza para el desarrollo* ha sido elaborada con más detalle en Bendelac y Guillermo (2019).

ción de las políticas regionales de desarrollo –en caso de existir–. Además, de la experiencia extraída de la ARFE, se puede constatar que el trabajo coordinado de estas regiones ha permitido la puesta en marcha de acciones orientadas al logro de resultados formulados de manera conjunta y compartida por una gran variedad de actores institucionales y sociedad civil de ambos lados de la frontera.

La propia metodología de trabajo de la CTF hace que, siguiendo los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda (París 1995¹² y Busan 2011¹³), se identifiquen elementos comunes con lo proclamado en relación con la eficacia de la ayuda. Así, en términos de alineación, las estrategias de desarrollo de las zonas de frontera tienden a cumplir con lo proclamado en los Planes Nacionales, fomentando el trabajo para el cumplimiento de objetivos específicos. La armonización se promueve a partir de acciones coordinadas entre las regiones y municipios a ambos lados de cada frontera, a partir del establecimiento de una estrategia y estructura de cooperación transfronteriza por las que avanzar hacia los objetivos de desarrollo regional, a nivel del gobierno central. En términos de diseño y planificación de las acciones de cooperación transfronteriza, tanto los recursos como los procesos de toma de decisión se organizan a partir de una gestión orientada a los resultados establecida de manera participativa, en donde resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de la población fronteriza. Por lo que respecta al fomento de la mutua responsabilidad, esta se promueve a partir del diseño de una estrategia y estructura de cooperación que permite asignar roles y responsabilidades comunes. Por su parte, los enfoques participativos ayudan a involucrar de manera sistemática a los actores implicados en el desarrollo regional, de modo que se crea así un sentimiento de apropiación y una mejor rendición de cuentas.

En este marco, es importante vislumbrar que la labor que se desarrolla con los gobiernos locales y regionales implica el fortalecimiento de los actores públicos y la promoción de los procesos de descentralización (de la Fuente, 2010). El hecho de que las acciones de cooperación transfronteriza se centren en el fortalecimiento de las capacidades del personal público, la modernización de los procesos y estructuras de gestión, así como la participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisión, promueve el trabajo al servicio del desarrollo.

La contribución de la cooperación transfronteriza al desarrollo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) queda reflejada en la inmensa labor de los actores regionales en la territorialización de dichos objetivos. El enfoque universal de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible¹⁴, a partir de sus 17 ODS, hace un llamamiento a la acción global para abordar los retos diferenciados de la sociedad internacional. En el contexto actual, los gobiernos locales y regionales del Sur Global han demostrado tener un importante valor añadido para la consecución de los ODS, ya que emplean mecanismos de trabajo conjunto que facilitan el intercambio de conocimientos y experiencias con otros gobiernos locales, promueven soluciones compartidas a problemas comunes de las zonas de frontera, y crean alianzas con capacidad de acción en la toma de decisiones del ámbito nacional e internacional.

La lógica de la acción multinivel promovida por la Agenda 2030 permite que las ciudades sean vistas como actores relevantes en la implementación territorial de los ODS. La localización o territorialización de los ODS requiere de la participación de todos los niveles de gobierno con apoyo mutuo en el diseño de las políticas territoriales y con la inclusión de todos los actores sociales interesados (NRG4SD, 2018). La clave reside en la capacidad que tienen los gobiernos locales y regionales de abordar de manera simultánea varios ODS, principalmente a partir de la adopción de planes y estrategias que respondan a las necesidades específicas de las zonas de frontera. De esta manera, se pretende “sacar el máximo provecho a la cooperación Sur-Sur transfronteriza, facilitando la planificación conjunta de acciones concretas de implementación, fortaleciendo capacidades propias y colectivas, así como el intercambio de experiencias y de conocimientos con sus pares en zonas de frontera, con quienes comparten intereses y realidades similares” (Ojeda, 2019: 52).

Retos, desafíos y propuestas de acción

Los conocimientos acumulados durante estos años han permitido identificar una serie de retos y desafíos para la CTF en América Latina, que llevan a aportar propuestas de acción basadas tanto en el aprendizaje europeo como en la propia experiencia latinoamericana, conducentes a una consolidación de las estructuras, programas e iniciativas existentes, así como el posible impulso de otras nuevas. La principal propuesta, básica para la integración europea, es que la CTF ha de entenderse, al mismo tiempo, como un instrumento fundamental tanto para el proceso o procesos de integración latinoamericano(s) como para el desarrollo específico de las áreas de frontera. Ambos aspectos no se pueden entender desvinculados, ya que los proyectos concretos –nivel local– van a depender directamente de los acuerdos (y fondos) establecidos en escalas superiores –nivel estatal y supraestatal–, al tiempo que estas relaciones bilaterales o multilaterales pueden verse reforzadas a partir de los resultados de éxito en los entornos de frontera. En este sentido, este apartado de reflexiones y propuestas se divide en tres secciones, partiendo de la escala latinoamericana en su conjunto para incidir en el nivel local propio de la CTF para el desarrollo, pasando por unas consideraciones específicas sobre la integración regional desde un enfoque transfronterizo. Todas estas propuestas están a

¹² Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> [Consulta: 06 de mayo de 2022]

¹³ Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf> [Consulta: 06 de mayo de 2022]

¹⁴ Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> [Consulta: 06 de mayo de 2022]

disposición de los actores locales, investigadores o promotores de cualquier modo de la CTF, para ulterior discusión y selección con el fin de continuar con su estudio, avanzar en la generación de políticas públicas o su divulgación, entre otras posibles actuaciones.

La cooperación transfronteriza en el marco de la integración latinoamericana

- Aunque no exista un asociacionismo sistemático entre autoridades locales y regionales de América Latina, con la excepción de los modelos tradicionales (asociaciones nacionales), existen varias iniciativas transfronterizas que están tomando forma a partir de mancomunidades de municipios de frontera que establecen contacto con sus pares del otro lado, para acabar su institucionalización de manera más o menos formal según lo permitan las respectivas legislaciones de cada país. El caso andino ha resultado estar mucho más desarrollado en este sentido que otros procesos de integración estudiados con anterioridad (Mercosur, SICA), aunque el ámbito multilateral afronta actualmente múltiples desafíos. De hecho, el apoyo a la CTF por parte de estos procesos sufre tantos vaivenes que se genera mucha inseguridad y una cierta desconfianza por parte de los actores locales. En la actualidad (2022), además de los procesos entre Ecuador y Colombia o Ecuador y Perú, se considera que las únicas mancomunidades transfronterizas activas son la mancomunidad trinacional fronteriza del río Lempa (Guatemala, El Salvador, Honduras), y la mancomunidad binacional de municipios del Lago Titicaca (Bolivia-Perú). No obstante, hay muchos ejemplos de colaboración entre municipios de frontera en contacto con sus pares, aunque no llegan a ser mancomunidades con verdadero enfoque transfronterizo más allá del papel.
- Mercosur, el SICA o la CAN, y los recursos que pusieron a disposición de la integración y el desarrollo transfronterizo, directamente o a través de las agencias financieras internacionales, ofrecían posibilidades muy prometedoras. Desde la DG REGIO, la ARFE y otras instancias europeas y latinoamericanas (como la CEPAL) se ha seguido con mucha atención todos estos procesos, pues son determinantes para que la CTF se establezca de forma sostenida y sostenible. La ARFE está registrando todos ellos y apoya la mayor coordinación posible entre los mismos. Una coordinación que quizás debería darse en forma de asociaciones intermedias –al estilo de las mancomunidades que operan en la frontera Perú-Bolivia o Ecuador-Colombia– antes de afrontar otras operaciones de carácter más continental.
- Es muy necesario que los países de América Latina (o sus estructuras de integración regional y/o continental) comprometan fondos de carácter plurianual que permitan la financiación o, al menos, la cofinanciación de algunos programas de CTF asegurando su sostenibilidad. En ese sentido, el FOCEM (en Mercosur) sigue siendo la mejor oportunidad real disponible, y esto ha de ser tenido en cuenta por otros procesos supranacionales como la Comunidad Andina o el SICA dentro de sus propias estrategias de integración. Para eso se elaboró una Estrategia Andina de Integración y Desarrollo Fronterizo, centrada en la integración territorial y el desarrollo de fronteras, e incluyendo disposiciones vinculantes para los Estados miembros sobre la provisión de programas de carácter plurianual a disposición de los actores subnacionales. Sin embargo, aún no se ha alcanzado el suficiente consenso para poder ponerla en marcha, habiendo resultado afectada por los cambios en el modo de funcionamiento de la CAN. El proceso de integración fronteriza es promovido principalmente por los gobiernos nacionales a través de sus ministerios de relaciones exteriores. En cuanto a la CAN, aún no se ha pronunciado claramente por la integración fronteriza descentralizada. Las prioridades son establecidas por el país que ostenta la Presidencia pro-tempore correspondiente. De este modo, el país que ejerce dicha presidencia es quien suele priorizar en su turno los temas en los que tiene un especial interés o demanda, como es el caso del medio ambiente, la minería ilegal, los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros. En este contexto, se espera que la presidencia de Perú en 2022 reincorpore la integración y desarrollo fronterizos como una competencia de la CAN.
- No se cuenta con los instrumentos bilaterales o multilaterales que faciliten la participación de las autoridades territoriales en la formulación, financiación y gestión de iniciativas de integración fronteriza, lo cual constituye un limitante para la sostenibilidad del proceso.
- La experiencia europea muestra que el mejor nivel de coordinación de los instrumentos y mecanismos de cooperación territorial es el supranacional, en el marco de instancias multilaterales como la CAN, Mercosur o SICA. Del mismo modo, el mejor nivel deseable de ejecución es el ámbito subnacional, organizado en términos de subsidiariedad, tal y como la entendemos en Europa¹⁵.
- No obstante, no debe obviarse el papel de otras estructuras de coordinación de entidades subnacionales como Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) e iniciativas en desarrollo, como FONPLATA. Se han constituido comisiones interministeriales bilaterales, plataformas e incluso agencias especializadas que promueven la cooperación. Todas ellas tienen un indudable impacto en las fronteras interesadas.
- La creciente relevancia de UNASUR a partir de 2011, su influencia política y su posterior caída, plantean importantes interrogantes sobre el grado de implicación de los países latinoamericanos en cada uno de estos procesos supranacionales. Otras iniciativas de integración, fundamentalmente económica, como la Alianza del Pacífico

¹⁵ La subsidiariedad en este contexto hace referencia a la descentralización de las políticas públicas, de tal forma que las competencias se distribuyan entre los distintos niveles político-administrativos para que se ejecuten en el nivel que resulte más eficaz. El “principio de subsidiariedad” es uno de los principios básicos de la Unión Europea a partir del Tratado de Maastricht (1992) y su formulación actual se encuentra en el art. 5 (3), modificada por el Tratado de Lisboa (2009).

(Chile, Colombia, Perú y México) incorporaron nuevas oportunidades en la región, al igual que la coordinación con otros procesos, por ejemplo, Mercosur, como se propuso en la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico en Punta Mita (México) el 20 de junio de 2014, pero su relevancia actual está muy cuestionada.

- Es importante que los países miembros compartan sus políticas de integración fronteriza en el marco de los procesos supranacionales. Perú, Colombia y Ecuador han dado buena muestra de su voluntad de cooperar entre sí y en conjunto, profundizando en el proceso de integración andina. Bolivia está en una posición inmejorable para jugar un papel vinculante entre distintas iniciativas de integración. Y Brasil, omnipresente en las fronteras sudamericanas, tiene la posibilidad de liderar un modelo moderno de integración fronteriza sostenible.
- En todas las fronteras andinas se ha evidenciado un enorme interés por aprovechar las oportunidades que abre la CTF. Existen lazos consolidados por razones prácticas, como es el caso de la gestión conjunta de cuencas hidrográficas –sin que se haya llegado a la gestión conjunta mediante entidades transfronterizas únicas, excepto algunos casos muy concretos y limitados como la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (CO-MIP)–; la gestión ambiental de espacios naturales –como es el caso del trabajo que desempeña la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (Bolivia-Perú)–; la cooperación en materia de atención a población migrante –como los proyectos desarrollados por el Plan Binacional Ecuador-Perú–, así como proyectos productivos, culturales o de promoción turística; y otras iniciativas impulsadas por los gobiernos nacionales (Perú, Brasil, Colombia, Ecuador). Se evidencia una participación creciente de las autoridades y organizaciones de la sociedad civil locales, y se está produciendo una buena comunicación, cada vez más fluida y bastante eficaz entre los distintos actores implicados. Algunas de las fronteras del Perú o la frontera Ecuador-Colombia se están incorporando al grupo de regiones transfronterizas más dinámicas. Este es el caso de la “Hermandad Transfronteriza” entre la Mancomunidad del Norte del Ecuador (provincias del Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura) y los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, que podría ser el embrión de un laboratorio para la integración fronteriza en la Comunidad Andina (se han propuesto otros dos laboratorios, uno en la Triple Frontera Amazónica y otro en el Eje Tacna-Arica-Iquique).

La cooperación transfronteriza como vector fundamental de la integración regional

- Es necesario minimizar la resistencia a los procesos de CTF por parte de los “guardianes de la soberanía nacional”, evitando utilizar términos como “nivel administrativo” o “competencias” cuando hablamos de estructuras transfronterizas. Se trata únicamente de disponer de instrumentos viables para cooperar y ejecutar las necesarias tareas transfronterizas.
- No debe caerse en el error de intentar comparar estructuras, competencias, legislación, etc. a ambos lados de la frontera (no tienen por qué ser o convertirse nunca en comparables y debemos ser capaces de trabajar en entornos muy asimétricos desde numerosos puntos de vista).
- Es determinante superar la falta de experiencia y habilidades transfronterizas por parte de los equipos puestos a disposición de la CTF. También hay que afrontar tareas pedagógicas para sensibilizar a los dirigentes políticos sobre la idoneidad de estos procesos para el desarrollo sostenible e integral de los territorios de frontera.
- Deben construirse mecanismos de comunicación e intercambio basados en un sistema de confianza mutua, contribuyendo a cambiar actitudes, percepciones y enfoques personales sobre este tipo de cooperación. La generación de confianza es un elemento primordial para consolidar una CTF eficaz y duradera.
- Resulta fundamental estimular el enfoque “de abajo hacia arriba” en el desarrollo local y regional (en estrecha colaboración con las respectivas administraciones nacionales), implicando a todos los actores clave y teniendo en cuenta las condiciones locales particulares (geográficas, económicas, culturales y políticas).
- Es altamente recomendable basarse en estructuras de cooperación que ya se encuentran establecidas, independientemente de su tamaño o impacto. También resulta fundamental incorporar a todos los actores de los distintos niveles administrativos y, una vez más, insistir en las necesidades de formación para aquellos que deban operar iniciativas de CTF.
- Se debe profundizar en la generación de capacidades locales mediante programas de formación sistemática en materia de CTF para el desarrollo dirigidas a funcionarios, representantes políticos y otros agentes, así como el necesario desarrollo normativo que permita, por una parte, una mayor descentralización de algunas políticas y servicios y, por otra, la constitución de estructuras transfronterizas, dotadas de personal común y financiación conjunta.
- Además de la formación, la generación de confianza a través de la frontera juega un papel fundamental. La participación en el diseño conjunto de programas formativos (diseñados de forma transfronteriza, con el concurso de las administraciones públicas, el sector privado, la Academia y la sociedad civil) puede sentar las bases de una planificación, diseño de programas y ejecución de proyectos realmente conjuntos, generadores de confianza y la mejor garantía de éxito y sostenibilidad para estos programas, además de su capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas.
- Es necesario establecer estrategias y programas sostenibles a largo plazo que permitan un normal desarrollo de las distintas fases de la cooperación transfronteriza (información, consulta, armonización e integración). Esto es particularmente importante en el caso de las estrategias y programas de carácter supranacional, apoyados por

instituciones como la CAN, el Mercosur o el SICA. En especial, se ha insistido en la necesidad de aprovechar las posibilidades que abren prometedoras iniciativas ya existentes¹⁶ y seguir apoyando procesos iniciados en el marco de proyectos como CESCAN I y II, INPANDES, etc.

La cooperación transfronteriza para el desarrollo: la integración desde la base local

- La participación en redes de paradiplomacia parece ser una buena vía de superar estas dificultades, aprovechando su estructura para organizar plataformas estables de consulta e intercambio de información.
- En los talleres organizados en colaboración con la CAN, se ha recomendado una lectura más sensible de los espacios de poder e incorporar las acciones de lobby ante las distintas administraciones implicadas.
- Entre las medidas “blandas”, también se ha propuesto en varias ocasiones la creación de un Instituto de Formación de Emprendedores Transfronterizos, la promoción de intercambios entre jóvenes, universitarios y otros sectores a través de la frontera, y la necesidad de que los gobiernos implanten un fondo estructural que permita el apoyo sostenido a los procesos de integración fronteriza. Esta recomendación si se recogió, los países andinos crearon fondos binacionales, aunque tuvieron dificultades de tesorería ya que la Secretaría General de la CAN no tenía esta competencia. Sin embargo, el mecanismo escogido fue que el BID ejerciera la tesorería de esos fondos y, a partir de ahí, los fondos binacionales nutridos con aportaciones de los países interesados funcionan con su propia estructura. Actualmente, las fronteras Ecuador-Colombia, Colombia-Perú y Ecuador-Perú tienen sus propios fondos, y se espera que Bolivia-Perú pueda crear un fondo similar.
- La ejecución de diversos proyectos binacionales de integración fronteriza fue posible a través de la financiación de la cooperación no reembolsable, en particular de la AECID y la UE. Muchas intervenciones van cada vez más dirigidas al fortalecimiento de capacidades y no a la financiación de proyectos. Por eso, deben preverse nuevos esquemas financieros para proyectos binacionales y regionales de integración fronteriza con la participación de las administraciones locales. En este sentido, es importante establecer una buena comunicación con la Comisión Europea (DG REGIO), que puede colaborar en la definición de los instrumentos necesarios para el desarrollo y la integración fronteriza por parte de la CAN, el Mercosur o el SICA, aprovechando la mejor experiencia europea disponible, aun siendo conscientes de que este tipo de instrumentos no puede trasplantarse sin más.
- Debe indicarse que en todas las actividades organizadas por la ARFE en América Latina se ha evidenciado una multitud de actores a todos los niveles implicados en la búsqueda de una CTF sistemática, aunque aún es necesaria una mayor coordinación de esfuerzos y voluntades. Hay un buen número de ONG locales e internacionales que van ampliando su campo de acción a través de varias fronteras, como es el caso de Ayuda en Acción en sus secciones de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú.
- Es muy importante basarse en estructuras de cooperación que ya se encuentren establecidas, independientemente de su tamaño o impacto, consolidando las incipientes plataformas o acuerdos de colaboración mediante el apoyo político a todos los niveles y generando elementos de participación de la sociedad civil que fortalezcan todo el proceso, insistiendo en la necesidad de responder a las necesidades de formación para aquellos que deban operar iniciativas de CTF.
- Debe actualizarse la hoja de ruta de 2010 y también deberían prepararse algunos estudios específicos, por ejemplo, la “CTF entre Perú y Colombia: Apoyo al Desarrollo Sostenible e Integral en el Eje Transfronterizo del Río Putumayo” y en otras cuencas hídricas como la del río Uruguay, la cooperación institucional en fronteras como Perú-Ecuador o Ecuador-Colombia, el papel de las ciudades gemelas en la frontera Brasil-Uruguay, sin olvidar procesos centroamericanos como el Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras o las fronteras de México, por citar solo algunos de los casos más evidentes. También deben establecerse algunas estructuras de carácter piloto. Se ha propuesto una “serrana” –a partir de la cooperación entre Tulcán (EC) e Ipiales (CO) y la Hermandad Colombo-Ecuatoriana–, otra amazónica –Leticia (CO)-Tabatinga (BR)-Santa Rosa (PE)– y otra litoral –Tacna (PE)-Arica (CL)-Iquique (CL), invitando a actores bolivianos, lo cual tendría una enorme importancia estratégica para resolver algunos conflictos que enturbian estos procesos en la región¹⁷–. Estos son solo algunos ejemplos de estructuras propuestas, ya que hay algunas más que también podrían resultar idóneas.

Un estudio de caso específico: la comunidad andina

Más allá de las reflexiones expuestas anteriormente, de carácter general, se propone en este apartado analizar un caso concreto del contexto latinoamericano: la Región Andina. Aunque se hayan realizado algunos comentarios específicos referentes a la CAN previamente, se examina a continuación los aspectos convergentes y divergentes entre la CTF en Europa y en la Región Andina, así como se identifican las líneas estratégicas iniciales para la construcción de una estrategia de CTF para el desarrollo en la Comunidad Andina. Se incluyen por su particular interés, al ser el resultado de un debate sistemático entre actores latinoamericanos de los niveles, local, regional, nacional y supranacional, con una participación europea, en el que la ARFE ha jugado un papel relevante.

¹⁶ FOCEM, FONPLATA, etc.

¹⁷ Esta sería una respuesta idónea a la vieja aspiración de establecer un espacio de integración trinacional aimara entre Bolivia, Perú y Chile.

En cuanto a los elementos de semejanza y diferencia entre los dos contextos regionales de cooperación, se listan las siguientes consideraciones, que parten de un primer taller celebrado en Tulcán (Ecuador), en septiembre de 2013, sobre experiencias europeas y latinoamericanas, que tuvo una gran participación –de hecho, este taller supuso la punta de lanza de los trabajos de la ARFE con la CAN y sentaron las bases del trabajo de CTF en el área andina–:

- Un criterio predominante entre los distintos grupos de trabajo apuntaba que un aspecto esencial común de la CTF entre regiones andinas y europeas es la voluntad política de apoyar procesos de CTF. Esta es, a juicio de una buena parte de los participantes, una tendencia claramente marcada en todos los gobiernos de los países del área andina. Si bien no fueron explícitos en qué consiste específicamente esa voluntad, consideraron que esa apertura podía ser muy favorable para dar inicio y apoyar procesos sostenibles de CTF.
- Otro aspecto reiterado por las personas participantes –alcaldes, técnicos, expertos, dirigentes y representantes de la sociedad civil– son los Planes Binacionales, entendidos como instrumentos ideales para el desarrollo integral fronterizo. Sin embargo, también se advirtió que hasta el momento no se habían logrado los resultados esperados –lo que sigue siendo cierto a la altura de 2022–, en contraste con la eficacia de la institucionalidad que se había alcanzado en las regiones europeas, hasta consolidar instancias como las eurorregiones y otras estructuras aún más sofisticadas como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) (Unión Europea, 2013; Evrard, 2016).
- Hay muchas coincidencias en los conceptos y enfoques que sobre CTF rigen en los dos contextos regionales, aun cuando se acepta que los niveles de aplicación de esos conceptos no sean simétricos entre los países de la CAN y los de Europa.
- Se reconoció como principio común que la CTF puede ser un factor determinante no solo para el desarrollo de territorios fronterizos concretos, sino que también puede incidir fuertemente en el conjunto del país¹⁸; aunque también se señaló que existen diferencias en la forma de participación de los actores: muy restringida a lo público en los países del área andina y muy abierta a la participación de actores del sector privado, como impulsores de los procesos de integración, en la región europea¹⁹.
- En cuanto a la institucionalización de los procesos de integración y CTF, hubo un reconocimiento expreso –y tácito– de que la región europea presenta mejores resultados que la andina. Varios grupos argumentaron, por ejemplo, el nivel de solidez institucional que se ha alcanzado con estructuras como las AECT o entidades como la ARFE, con presupuestos y aparatos de gestión sostenibles, y respaldadas por las instituciones europeas y de los Estados miembros, en función de políticas armonizadas o complementarias.
- Este grado de desarrollo está muy lejos, a juicio de los y las participantes, del alcanzado en los países de la CAN. Predomina en estos la salvaguarda de los intereses de cada país respecto de los regionales (supranacionales) o de las áreas binacionales. Mientras en las eurorregiones se aprovechan las experiencias y sinergias en beneficio de todos, en la CAN prevalece la defensa de los propios intereses.
- Independientemente del respeto absoluto a las lenguas ancestrales, como la familia del aimara o las lenguas quechuas, y su valor como vehículo de la CTF desde hace muchos siglos, un idioma común (el español) y su proximidad con el portugués de Brasil deben considerarse ventajas que no han sido plenamente aprovechadas por la CAN.
- Se aspira a una moneda única, como han hecho varios países europeos (o como existe en África Occidental).
- En el ámbito legislativo, la UE tiene políticas coherentes que definen derechos y obligaciones similares para las instituciones y ciudadanos, al contrario de lo que sucede en el área andina, donde un mismo individuo tiene restricciones u oportunidades diferentes dependiendo del lado de la frontera en el que se encuentre. Estas diferencias debilitan los procesos de integración y han de afrontarse con un enfoque supranacional.
- Los modelos de gestión que se aplican en el área andina aún no han alcanzado la solvencia e integridad necesarias. A diferencia de lo que sucede en Europa, en donde existen y operan modelos de gestión basados en una visión o planificación integrales, en los países andinos prevalece la toma de decisiones coyunturales, que no siempre guardan la necesaria coherencia y continuidad que demandan los procesos de integración a lo largo del tiempo.
- Uno de los temas en que más insistieron los participantes fue la sostenibilidad financiera de estos modelos en la región europea, concretada con la disponibilidad de recursos que los gobiernos de esos países (y la UE) destinan en sus presupuestos regulares (de forma plurianual) para sustentar los procesos transfronterizos. Esta situación contrasta con las limitaciones de recursos que los países del área andina destinan para el mismo fin.
- Sin perjuicio de reconocer la voluntad política generalizada de los gobiernos de los países andinos para apoyar los procesos de CTF, los participantes lamentaron que este tema no siempre forme parte de sus agendas prioritarias. Se provocan dilaciones por parte de uno o más países en la toma de las decisiones conjuntas que suelen demandar los procesos de integración. La pérdida de confianza en este tipo de procesos es una consecuencia de

¹⁸ Una comunicación fundamental de la UE sobre regiones fronterizas (Comisión Europea, 2017a) cita un estudio elaborado por el *Politecnico* de Milán sobre el impacto económico de los obstáculos fronterizos en los niveles de PIB y empleo de las regiones situadas en las fronteras terrestres interiores (Politecnico di Milano/Comisión Europea, 2017), que sugiere que estas regiones “podrían ser, de media, un 8 % más ricas si se suprimieran todos los obstáculos actuales y todas ellas utilizarán una lengua común. Esta hipótesis no es ni alcanzable ni deseable, pues Europa se cimienta sobre la diversidad y la subsidiariedad. No obstante, con que se suprimieran el 20 % de los obstáculos existentes, las regiones fronterizas podrían incrementar un 2 % su PIB.”

¹⁹ Aunque debe señalarse que la ARFE ha identificado algunos procesos de cooperación transfronteriza muy exitosos en algunas fronteras latinoamericanas en los que tanto los promotores como los agentes principales son las empresas y otras entidades privadas.

esas actitudes y puede desanimar a otros gobiernos a impulsar acciones o desarrollar proyectos de integración o CTF.

- En términos generales, los grupos de trabajo de este taller consideraron que el grado de desarrollo institucional, así como los procesos y mecanismos que se emplean en la integración transfronteriza en Europa, han alcanzado un nivel de desarrollo más alto que el que se da en los países de la CAN, sin perjuicio de lo cual y de modo coincidente con el criterio del representante de la ARFE, las orientaciones y criterios que los animan, sí guardan la coherencia y solidez necesarias que demanda la integración y el desarrollo efectivos a largo plazo, como fue puesto de manifiesto por el representante de la ARFE.

Con el fin de impulsar la construcción de una estrategia de CTF en la CAN en el marco del proyecto INPANDES (ARFE/CAN: 2017), se propuso la consolidación de una estrategia regional vinculante para todos los países andinos, que permitiera una acción coordinada y coherente para apoyar al desarrollo integral, equitativo y sostenible de los territorios transfronterizos y sus poblaciones. Pero no quedó como una tarea para la Secretaría General de la CAN, ya que no fue priorizada por los países a tal efecto. Sin embargo, la estrategia se envió a los países y estas sí han sido tenidas en cuenta como recomendaciones para sus propias estrategias. Así lo registra el Plan Binacional Colombia Ecuador, por ejemplo.

Para ello, desde la ARFE se recomienda:

- Aprovechar el concepto y enfoque que dieron lugar a la creación de las AECT u otras estructuras similares como instancias a cargo de la gestión de la CTF.
- Velar porque esos conceptos, respetando los aspectos técnicos estructurales, siempre se adecuen a la realidad de los territorios en los que se van a aplicar.
- Fomentar modelos de gobernanza desde el territorio –desde lo local– con proyección a los diversos niveles de gobierno (multinivel).
- Aprovechar los modelos de articulación territorial que se han probado en la UE y la efectividad y viabilidad de los convenios que se han puesto en marcha. Incentivar las ZIF en los países de la CAN. Estos modelos deben adecuarse a las realidades territoriales sin perder las especificidades, dinámicas y características de los territorios andinos.
- En el marco de una estrategia regional de CTF, fomentar la formulación de planes binacionales de desarrollo e integración que, respetando las políticas o estrategias de desarrollo de cada país, enfoquen los propósitos de la región. Se recomienda, por tanto, que se aprovechen sinergias, potencialidades y experiencias de todo el territorio y sus actores y evitar que se tomen decisiones coyunturales o individualizadas en relación con la CTF. Esta visión no se opone a la posibilidad de comenzar con acciones simples, que generen resultados a corto plazo y confianza en los gobiernos y otros actores, como paso previo a la ejecución de programas más complejos y de mayor alcance e importancia.
- Construir y poner en marcha modelos de gestión para la CTF en la región andina, que impulsen la generación de recursos y el fomento de la autogestión de las instituciones regionales para sustentar sus programas y proyectos orientados al desarrollo integral de la región. En tal sentido, se recomienda buscar apoyos de la cooperación internacional y la academia para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos y sus instituciones vinculadas con la CTF; y definir mecanismos de aplicación, concreción y seguimiento de las estrategias, planes y programas en base a parámetros que respondan a políticas de sostenibilidad y adecuación a las realidades de los territorios.
- Propiciar para los gobiernos locales un papel estable y significativo en la toma de decisiones –y por ende en la definición de estrategias de CTF– que les permita participar en la definición de políticas económicas financieras que sean respaldadas y aceptadas por los actores públicos y privados en los territorios fronterizos.
- Propiciar la participación de los actores locales como protagonistas y beneficiarios de la aplicación de la estrategia regional de CTF, los planes binacionales y los proyectos que se definan necesarios para su desarrollo económico y social. En tal sentido, abrir espacios de participación y diálogo que viabilicen una participación sostenida de esos actores en la toma de decisiones relacionadas con la integración y el desarrollo fronterizo.
- Buscar concordancias y correspondencias entre los instrumentos legales relacionados con la CTF, asegurando derechos y obligaciones de actores y beneficiarios en un marco de igualdad de oportunidades, independientemente del lado de la frontera en que se encuentren. El apoyo del Parlamento Andino en el logro de este propósito se considera muy necesario.
- Trabajar para que los gobiernos nacionales consoliden la CTF entre las prioridades de sus agendas, entendida como un esfuerzo no sólo para el desarrollo interno de sus territorios fronterizos sino para lograr la cohesión y fortalecimiento de toda la región (andina).

La puesta en marcha de la Estrategia Andina de CTF (centrada en la legislación andina, el impulso a proyectos binacionales con apoyo de la cooperación internacional y la creación de fondos estructurados nacionales) y su desarrollo con éxito habría supuesto un paso adelante fundamental en la integración andina. Probablemente, habría contribuido a la solución de algunos conflictos cambiarios, de competencias, muchas asimetrías administrativas y legislativas, etc. Su evolución con la consolidación de actores y estructuras estables habría permitido poner en marcha

proyectos piloto similares a *b-solutions* –ver infra– u otras buenas prácticas europeas como los *GrenzInfoPunkte*²⁰, y habrían permitido participar en IVY²¹, el programa de jóvenes que la ARFE gestiona para DG REGIO desde 2017, que ha desplegado más de 700 voluntarios en muchos programas y proyectos de cooperación territorial, sobre todo transfronteriza.

Conclusiones

La CTF en América Latina puede y debe jugar un rol fundamental en la consolidación de los procesos de integración regional, de la mano de una visión particular en los entornos de frontera latinoamericanos. Debe ser concebida como cooperación transfronteriza para el desarrollo, esto es, que contribuya a la consolidación de los procesos de desarrollo de las zonas de frontera. En esta línea, la ARFE ha tratado de mantener en estos años un rol de conexión entre las buenas prácticas de la CTF identificadas en Europa y los contextos específicos latinoamericanos. Resulta fundamental, en este sentido, percatarse de que ni siquiera en los entornos más avanzados de CTF, como el europeo, estamos exentos de dificultades. Es ampliamente conocido que, sin el apoyo de la Política Regional de la UE y la implicación activa de las regiones fronterizas, la CTF sería imposible tal y como la conocemos hoy en día. Aún más, algunas regiones y estructuras muestran signos de cansancio, y otras incluso han echado el cierre. De ahí la necesidad de la “discriminación positiva” de las regiones fronterizas europeas que constituyen los Programas Operativos de CTF cofinanciados por la UE y sus Estados miembros, así como su permanencia en el futuro. Los programas europeos de CTF han contribuido de manera fundamental al desarrollo de las regiones fronterizas y transfronterizas europeas durante los últimos treinta años, pero siguen siendo necesarios en todas ellas, ya que subsisten efectos negativos de la frontera que obstaculizan muchos aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos fronterizos (diferencias administrativas, políticas, económicas, sociales, etc.).

Para paliar los efectos barrera de la frontera, la UE ha realizado una serie de estudios e iniciativas en estos últimos años. Durante el 25 aniversario de Interreg en 2015, la Presidencia luxemburguesa de la UE propuso un nuevo instrumento para solventar obstáculos legales a la CTF: la *Convención Transfronteriza Europea*. Este nuevo instrumento fue discutido por un grupo de expertos constituido a tal efecto, coordinado por los gobiernos francés y luxemburgués, y gestionado por la *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT). Sus conclusiones (2017) sirvieron para elaborar la propuesta de *Mecanismo Transfronterizo Europeo*, un innovador instrumento (aunque por el momento fallido) para “adaptar” la legislación en entornos transfronterizos (Comisión Europea, 2018).

La *Cross-Border Review* (Comisión Europea, 2017b), iniciada por la DG REGIO en 2015 para investigar y dialogar con los agentes de la cooperación, autoridades nacionales de la UE y países socios, así como autoridades locales y regionales durante dos años y cuyos resultados (Comisión Europea et al., 2017), fueron la base de una *Comunicación de la Comisión* en otoño de 2017 (Comisión Europea, 2017a). Esta, a su vez, promovió iniciativas como *b-solutions*, gestionada por la ARFE y que, en su primera fase (2018-2021), ha identificado 90 obstáculos de carácter legal o administrativo para la CTF. La Comunicación de la Comisión de 2017 puso de manifiesto los problemas y las oportunidades perdidas en las regiones fronterizas, presentando las evidencias y buenas prácticas existentes, y recomendando medidas concretas en todos los niveles de gobierno sobre los obstáculos identificados y sus posibles soluciones. La ARFE ha publicado dos Compendios con los primeros resultados de *b-solutions* (ARFE/Comisión Europea, 2020a, 2020b, 2021a), tres publicaciones temáticas (ARFE/Comisión Europea, 2021b, 2021c, 2021d) y otra con relatos de la vida cotidiana relacionados con estos obstáculos (Comisión Europea, 2021e). Todas estas publicaciones están disponibles en la web establecida por la ARFE para este proyecto²². La Comisión publicó un informe en 2021 dirigido a las otras instituciones de la UE (Comisión Europea, 2021) que ponía de manifiesto la utilidad de este proyecto y recomendaba su continuación durante el actual periodo de programación europeo (2021-2027). Actualmente, una nueva fase (2022-2023) *b-solutions* (2.0) aspira a seguir identificando otro centenar de obstáculos y poner en marcha al menos un tercio de las soluciones propuestas en la primera fase. Una convocatoria para expertos legales en CTF se ha abierto en marzo de 2022²³ con el fin de incorporar nuevos colaboradores que permitan analizar más obstáculos y proponer soluciones viables.

Además, las sucesivas crisis financieras, migratorias, sanitarias, etc., alientan las actitudes nacionalistas y euroescépticas, añadiendo desafíos adicionales a los ya de por sí numerosos retos que afrontan los territorios de frontera, y generando efectos “refronterizadores” (Medeiros et al, 2021). La pandemia de la COVID-19 ha dejado experiencias muy desagradables de cierre de fronteras que, tras varias series de cierres y aperturas apresuradas, parecen arrojar la evidencia de que estas suspensiones no son eficaces para evitar la propagación del virus, como afirma un estudio

²⁰ Los “puntos de Información Fronteriza” son unos servicios informativos para los ciudadanos de frontera establecidos en varias fronteras alemanas y gestionados, en la mayor parte de las ocasiones, por las eurorregiones locales, estructuras de CTF compuestas por las autoridades locales de ambos lados de la frontera.

²¹ Desde 2017 la ARFE gestiona el proyecto *Interreg Volunteer Youth* (IVY) que selecciona jóvenes voluntarios y les aporta apoyo económico y técnico para que participen en programas y proyectos de Interreg (ARFE, 2017). Sus sucesivas ampliaciones permiten concluir que un proceso de cooperación territorial como el propuesto en la estrategia andina de CTF le habría hecho un candidato idóneo para asociarse a proyectos como IVY y otras iniciativas europeas

²² <https://www.b-solutionsproject.com/library>

²³ <https://www.b-solutionsproject.com/experts-apply>

publicado en *Nature* (Shiraeef et al., 2022). La guerra de Ucrania también está modificando las relaciones y la vida cotidiana en muchas fronteras, sobre todo aquellas que están siendo cruzadas por miles de personas refugiadas cada día. Pero también aquellas cuyo programa europeo de CTF ha desaparecido y su frontera se ha convertido en impenetrable, objeto prioritario de la seguridad del estado y escenario de movimientos geoestratégicos. Todo esto genera nuevas preguntas, incertidumbres y desafíos.

El desarrollo transfronterizo es un proceso de largo recorrido que precisa de una visión (y un apoyo sostenido) a largo plazo. Esta frase puede aplicarse al proceso de integración y desarrollo fronterizo andino durante 2014-2018 hasta que terminó la iniciativa INPANDES. Se cerraron los proyectos y se perdió una gran iniciativa que reunía todos los elementos para tener éxito. Analizando este proceso truncado y de haberse podido concretar desde el GANIDF (que era el espacio ideal para conjugar los intereses de los cuatro países y complementar las leyes de fronteras en la región andina con un enfoque transfronterizo mediante una norma supranacional que prestara atención a la realidad territorial de la frontera e impulsara su desarrollo), se llega a la conclusión de que, lamentablemente, en la actualidad se imponen agendas bilaterales que prosperan dependiendo de la coyuntura o la voluntad política en cada momento. Si no, ¿cómo se entiende que no se haya ejecutado ni un solo proyecto transfronterizo entre todos los fondos binacionales puestos en marcha? Todo el trabajo previo se ha abandonado y los países han optado por un nuevo proceso sin siquiera analizar las lecciones aprendidas.

Como resultado, cada una de las iniciativas en las fronteras andinas va dando lugar a nuevos procesos, que no siempre tienen presente algunos de los errores del pasado. Por esa razón, se considera que la ARFE contribuyó sustantivamente a las estrategias para visibilizar los procesos territoriales y ponerlos en valor, identificando a los actores principales, dirigiéndose a las instancias nacionales (ministerios de relaciones exteriores) sobre la estrategia de trabajo multi-actor y multi-nivel, y proponiendo roles y mandatos para todos los actores. En la actualidad, la ARFE sigue promoviendo estas experiencias y propuestas, siendo una organización respetada por su legado y su trabajo de sensibilización y formación en el terreno, aunque la puesta en práctica de muchas de sus sugerencias sea aún una posibilidad un tanto remota.

Este es también el caso en otros continentes, ya que todas las dinámicas fronterizas sufren desafíos similares. Sin embargo, en América Latina no existe todavía un enfoque sistemático de la integración basado en la cohesión (territorial) como en Europa. Las iniciativas de procesos consolidados como la Comunidad Andina abrieron grandes expectativas, pero fueron sobre todo las sucesivas reuniones bilaterales de presidentes y gabinetes ministeriales en las fronteras andinas y, en especial, sus ambiciosas declaraciones²⁴ las que han sugerido que la integración fronteriza podría consolidar un nuevo capítulo exitoso de la integración andina. Sin embargo, la inestabilidad institucional, unida a múltiples factores, han afectado la consecución de estos procesos. De hecho, en los últimos años, estos encuentros presidenciales y gabinetes ministeriales han conseguido sectorizar las relaciones bilaterales, pero han abandonado las fronteras como espacios de integración, a la vista de la ausencia de temas territoriales transfronterizos en las últimas resoluciones presidenciales. En este sentido, resulta necesario actualizar el estado de dichos procesos institucionales, de las estructuras creadas y de los programas y fondos bilaterales que, si se estableciesen de manera coordinada y eficaz, serían fundamentales para alimentar nuevas propuestas de fortalecimiento de la integración continental o subcontinental.

Bibliografía

- Agência Brasil. (2019): *Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul*, Brasília, Agência Brasil, 16 de abril de 2019. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- ARFE. (1995): *Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza*, Gronau, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) (ediciones posteriores en 1997, 2000 y 2017).
- ARFE. (2008): *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos.
- ARFE. (2017). *Interreg Volunteer Youth*, Berlin, Association of European Border Regions. Disponible en: <https://www.interreg-youth.com/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- ARFE/CAN. (2017): *Informe final del proyecto Plataforma Andina de Cooperación Transfronteriza (PACTF). Regiones fronterizas BO-PE, EC-CO, EC-PE y PE-CO*, Gronau, Berlín, Lima, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas/Comunidad Andina.
- ARFE/Comisión Europea. (2010): *Cross-Border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process, Final Report*, Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/final_report_cbc_la_en.pdf [Consulta: 9 de abril de 2022]
- (2014a): *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. Informe Final*, Luxemburgo

²⁴ Isla Esteves 2015, Sucre 2016, Lima 2017, Cobija 2018, Ilo 2019 y La Paz 2021 entre Bolivia y Perú; Tulcán 2012, Ipiales 2013, Rioverde 2014, Cali 2015, Samborondón 2017 y Quito 2020 entre Colombia y Ecuador; Iquitos 2014, Medellín 2015, Arequipa 2017, Pucallpa 2019 y Leyva 2022 entre Colombia y Perú; Chiclayo 2012, Piura 2013, Arenillas 2014, Jaén 2015, Macas 2016, Trujillo 2017, Quito 2018 y Tumbes 2019 entre Ecuador y Perú

- go, Oficina de Publicaciones de la U.E.. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/international/cbc_la2_es.pdf [Consulta: 9 de abril de 2022]
- (2014b): *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 realizados en 2013. Informe Final*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/international/cbc_la3_es.pdf [Consulta: 9 de abril de 2022]
- (2020a): *b-solutions: Solving Border Obstacles – A Compendium of 43 Cases*, Berlín, Bruselas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2020b): *b-solutions: Solving Border Obstacles – Annex to the Compendium*, Berlín, Bruselas, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2021a): *b-solutions: Solving Border Obstacles. A Compendium 2020-2021*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2021b): *Border regions for the European Green Deal*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2021c): *More and better cross-border public services*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2021d): *Vibrant cross-border labour markets*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- (2021e): *Living in a Cross-border Region- Seven stories of obstacles to a more integrated Europe*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- BBC. (2018): *Colombia se retira de Unasur “por ser una caja de resonancia de Venezuela*, Londres, BBC News, 10 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45150648> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- Bendelac, L. y Guillermo, M. (coords.) (2019): *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Bendelac, L.; Guillermo, M. y Trillo, J. M. (2021): “Cooperación transfronteriza para el desarrollo en América Latina: experiencias y retos de futuro”, en M.C. Tapia, Y. Pérez y F. J. Jover, eds., *América Latina: repercusiones espaciales de la crisis política*, Madrid, Asociación Española de Geografía, pp. 51-166.
- CAN (2001): “Decisión 501 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores – Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 27(680), pp. 24-28, Lima, 28 de junio de 2001. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE680.PDF> [Consulta: 9 de abril de 2022]
- CNN (2018): “¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación”, *CNN en español*, 21 de abril de 2018. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- Comisión Europea. (2017a): *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE*. COM(2017) 534 final. Bruselas: 20 de septiembre de 2017
- (2017b): *Cross-Border Review*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1 [Consulta: 10 de abril de 2022]
- (2018): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo COM (2018) 373 final, relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo*. Estrasburgo, 29 de mayo de 2018
- (2021): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea*. COM (2021) 393 final, Bruselas, 14 de julio de 2021
- Comisión Europea et al. (2017): *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, Comisión Europea, Metis GmbH, Panteia VB, AEIDL y CASE, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E.
- Comisión Europea y Politecnico di Milano. (2017): *Quantification of the Effects of Legal and Administrative Border Obstacles in Land Border Regions*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la U.E. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf [Consulta: 6 de Mayo de 2022]
- Comunidades Europeas. (1990): “Comunicación C (90) n° 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (Interreg)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 30 de agosto de 1990, núm. C 215, pp. 4-10.
- de la Fuente R. (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Dilla, H.; Cabezas, M. F. y Figueroa, M-T. (2020): “Notes for a Discussion on Latin America Cross-Border Regions”, *Journal for Borderlands Studies*. <https://doi.org/10.1080/08865655.2020.1784033>
- El Nacional/EFE. (2019): “Brasil anunció su salida de Unasur”, *El Nacional/Agencia EFE*, 15 de abril de 2019. Disponible en https://www.elnacional.com/mundo/brasil-anuncio-salida-unasur_279344/ [Consulta: 10 de abril de 2022]
- El Universo. (2019): “Ecuador desiste de continuar en la Unasur”, *Diario El Universo*, 13 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/14/nota/7232126/ecuador-desiste-continuar-unasur/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- Evrard, E. (2016): “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a -Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?”, *Geopolitics*, 21(3), pp. 513-537. <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1104667>
- Guillermo, M. (2018): “The added value of European Territorial Cooperation (ETC). Drawing from case-studies”. En E. Medeiros, ed., *Theoretical and Empirical Approaches to the process and impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Cham, Springer International Publishing AG. https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_3

- Infobae.com (2020): “Uruguay se retira de la Unasur y retorna al TIAR”, *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/03/10/uruguay-se-retira-de-la-unasur-y-retorna-al-tiar/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- La Nación (2019): “Confirmado: la Argentina se retiró de la Unasur por su “alto contenido ideológico”, *Diario La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-se-retiro-unasur-su-alto-nid2237895/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- La Tercera (2019): “Presidente Piñera opta por retiro definitivo de Chile de Unasur”, *La Tercera*. Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-pinera-opta-retiro-definitivo-chile-unasur/623685/> [Consulta: 10 de abril de 2022]
- Medeiros, E.; Guillermo, M.; Ocskay, G. y Peyrony, J. (2021): “Covid fencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe”, *European Planning Studies*, 29(5), pp. 962-982. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1818185>
- NRG4SD. (2018): *Gobiernos intermedios y la Agenda 2030: experiencias de territorialización de los ODS en América Latina*, Seminario web, 18 de octubre. Disponible en: <https://bit.ly/2FfwBJR> [Consulta: 02 de julio de 2020]
- Ojeda, T. (2019): “La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS”, en L. Bendelac y M. Guillermo, coords., *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 47-60.
- Politecnico di Milano y Comisión Europea. (2017): *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions. Final Report*, Luxemburgo Oficina de Publicaciones de la U.E. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/quantif_effect_borders_obstacles.pdf [Consulta: 9 de abril de 2022]
- Shiraeef, M. A. et. al. (2022): *Did border closures slow SARS-CoV-2? Nature Scientific Reports*, 12(1709).
- Unión Europea. (2013): *Reglamento (UE) n ° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n ° 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*, Diario Oficial de la Unión Europea, L 347 de 20 de diciembre de 2013, p. 303-319
- Xinhua (2019): “Paraguay inicia proceso de desvinculación de la Unasur”. *Xinhuanet*. Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2019-04/12/c_137971161.htm/ [Consulta: 10 de abril de 2022]