

Instituciones en la cooperación transfronteriza en América Latina: visiones y omisiones

Panel. Desarrollo local-territorial transfronterizo globalización e integración regional

Federico Morales Barragán
PROIMMSE-IIA-UNAM
jfmoralesb@gmail.com

Resumen

Los textos del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) dedicados a la cooperación transfronteriza en América Latina se caracterizan por señalar su necesidad, los factores que presumiblemente la propician, sus requisitos y rasgos deseables y los mecanismos institucionales que buscan impulsarla. En estos textos hay, en general, una visión que restringe tales mecanismos al ámbito formal de las relaciones intergubernamentales. En esta ponencia hago una valoración crítica de esta visión y planteo la conveniencia de ampliar dicha perspectiva incorporando elementos de la tradición renovada del institucionalismo histórico, además identifico un problema cuyo estudio enriquece la noción de gobernanza multinivel aplicada, en aquellos textos, a la cooperación transfronteriza, el de las tensiones entre mecanismos institucionales ubicados en distintas escalas territoriales.

Palabras clave: cooperación transfronteriza, instituciones, gobernanza multinivel.

Introducción

Las reflexiones escritas por los colegas del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) en torno a la cooperación transfronteriza en América Latina se caracterizan por señalar su necesidad, los factores que presumiblemente la propician, sus requisitos y rasgos deseables y los mecanismos institucionales que buscan impulsarla. En estos textos hay, en general, una visión que restringe tales mecanismos al ámbito formal de las relaciones intergubernamentales. En esta ponencia hago una valoración crítica de esta visión y planteo la conveniencia de ampliar dicha perspectiva incorporando elementos de la tradición renovada del institucionalismo histórico, además identifico un problema cuyo estudio enriquece la noción de gobernanza multinivel aplicada, en aquellos textos, a la cooperación transfronteriza, el de las tensiones entre mecanismos institucionales ubicados en distintas escalas territoriales.

En la primera sección ofrezco evidencias específicas acerca de la concepción sobre las instituciones que a mi juicio prevalece en los textos ya señalados. Además planteo la conveniencia de ampliar esa perspectiva incluyendo la faceta normativa de las instituciones, especialmente los hábitos y rutinas. Por tal motivo considero innecesario hacer el recuento habitual de las experiencias vigentes de cooperación transfronteriza y sus rasgos generales, ya varios autores se han dedicado a ello (Altmann y Beirute, 2011; Checure, 2013; Oddone, 2012; Rhi-Sausi y Oddone, 2009; Rhi-Sausi y colegas, 2011, entre otros). Simplemente muestro la evidencia mediante la presentación de un conjunto de citas y referencias, explícito la concepción ahí presente sobre las instituciones y sugiero los componentes que a mi entender enriquecen tal visión.

La segunda sección la dedico a plantear el problema de las tensiones entre mecanismos institucionales que operan en distintas escalas territoriales. Esta discusión recupera, por una parte, la concepción más rica de las instituciones discutida en la primera sección y atañe, por la otra, a la valoración de la cooperación transfronteriza como un proceso de gobernanza multinivel. De esta discusión emergen asuntos de debate que incluso se tornan líneas de investigación, como el de la adopción de 'buenas prácticas', posición que por más matices que contenga, tiende a descontextualizar éstas, es decir,

disocia las prácticas de los mecanismos institucionales que las hacen posibles. Otro asunto ligado a lo anterior se refiere a las modalidades que puede asumir el cambio institucional en la construcción de la cooperación transfronteriza.

1. Evidencias en torno a una concepción de las instituciones

Las evidencias que apporto se refieren a dos aspectos, uno es el que limita explícitamente las instituciones de la cooperación transfronteriza al ámbito de las relaciones gubernamentales, el segundo tiene que ver con los factores considerados como detonantes de tal cooperación. En este segundo aspecto también queda manifiesto que las instituciones son concebidas como mecanismos formales restringidos a la esfera de las relaciones gubernamentales. Como he dicho previamente, esta discusión se estructura con base en tres componentes, la presentación de la evidencia, la concepción que aparece en ésta sobre las instituciones y sugerencias de cómo enriquecer tal perspectiva.

1.1 Instituciones acotadas al ámbito de las relaciones intergubernamentales

Mediante el proyecto Fronteras Abiertas, el CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) ha jugado en los últimos años un papel protagónico en el estudio y promoción de la cooperación transfronteriza (CT en adelante) en América Latina. En los diversos textos publicados por los miembros de ese centro se aprecia el peso fundamental que dan a las instituciones gubernamentales en la CT. De hecho parece como si ésta no fuera posible sin la presencia de aquellos mecanismos. «La cooperación transfronteriza es una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 37).

Las distintas experiencias de CT que los colegas del CeSPI han documentado subrayan la centralidad de aquellos mecanismos formales, de modo que cuando se habla de instituciones en la CT sólo se mencionan las referidas al ámbito de las relaciones intergubernamentales. Tales instituciones emergen de acuerdos binacionales, trinacionales u otros de carácter regional. Enseguida algunos ejemplos.

El Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) fue creado en 2002 con el objetivo facilitar las relaciones diversas de las comunidades fronterizas de los estados miembros del MERCOSUR. «A siete años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente top-down» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 64).

«Mucho antes del MERCOSUR la subregión cultivaba las relaciones transfronterizas: relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etcétera. El MERCOSUR sirvió para darles mayor visibilidad, no necesariamente institucional» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 61).

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) manifiesta un compromiso de los gobiernos sudamericanos para modernizar e integrar la infraestructura con el apoyo de tres agencias multilaterales, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Esta iniciativa se concibe como una asociación público-privada (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 38).

La referencia al contexto institucional, tanto en la experiencia del Golfo de Fonseca como en la del Plan Trifinio, planteada por (Conato, 2009: 117-123 y 134-136, respectivamente) tiene como trasfondo el debate en torno a la descentralización, en el que destaca la formación de mancomunidades o asociaciones de municipios.

«Como respuesta espontánea a la ausencia del nivel de gobierno intermedio –los departamentos centroamericanos sólo son entidades desconcentradas de representación del gobierno nacional,– los municipios del Golfo han emprendido formas de coordinación interinstitucional constituyendo asociaciones de municipios o mancomunidades, reconocidas por el código de cada país...El origen de una asociación intermunicipal puede ser exógeno o institucional. Las asociaciones del primer tipo

deben su creación a la acción de la cooperación internacional en búsqueda de actores institucionales intermedios que puedan optimizar el impacto de los programas y proyectos en el territorio. Las asociaciones de origen institucional tienen más que ver con los procesos de descentralización y articulación de subsidiariedad vertical que los países centroamericanos han venido promoviendo – de manera no siempre coherente y continua – en los últimos veinte años» (Conato, 2009: 119-120).

«Las asimetrías nacionales de carácter normativo e institucional, que a menudo obstaculizan los procesos locales, no pueden ser enfrentadas y superadas únicamente por los municipios: en otras palabras, el desarrollo local transfronterizo en el Golfo de Fonseca hoy termina allá donde termina la autonomía de los gobiernos locales. Por muy bien articulada que esté una agenda compartida de cooperación transfronteriza, es muy difícil que la misma pueda convertirse en una herramienta real de innovación territorial si no se dan tres condiciones fundamentales: su apropiación por parte de los ciudadanos, el reconocimiento de parte de las respectivas instituciones nacionales y su formalización a través de entidades establecidas de carácter transnacional y transfronterizo» (Conato, 2009:122).

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, establecida en 2007 en el marco del Plan Trifinio, es concebida como un sistema específico de gobernanza que involucra a municipios guatemaltecos, hondureños y salvadoreños (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 52). Su creación apunta a promover la participación de los gobiernos locales en la formulación de iniciativas de desarrollo de la región, con lo cual se busca revertir la preeminencia de los gobiernos centrales en la instrumentación del plan (Conato, 2009: 135).

«La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina fue aprobada en mayo de 1999, por medio de la decisión 459, como un componente esencial para el fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración regional. Dicha norma establece los principios, los objetivos, la institucionalidad y los instrumentos que enmarcan esta política comunitaria. La misma decisión creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). El artículo 5 del capítulo IV establece que el GANIDF es el responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la política fronteriza» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 54).

En 2001 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la decisión 501, que establece el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y la decisión 502, que contiene las normas generales para el establecimiento, el funcionamiento y la aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).(Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 55).

En todas las experiencias señaladas se aprecia que las instituciones son concebidas como mecanismos formales que encauzan la relación entre gobiernos y hacen posible la CT. Incluso se dice, para el caso del MERCOSUR, que éste sirvió para dar visibilidad, no necesariamente institucional, a las relaciones transfronterizas de diversa índole. Afirmación que pone de manifiesto la concepción de los colegas del CESPI respecto de las instituciones, insisto, restringida al ámbito de las relaciones gubernamentales. Esta perspectiva deja de lado el rico debate que existe en torno a las instituciones. No es motivo específico de la ponencia recordar aspectos salientes de tal debate, pero es importante hacer referencia, al menos, a la esclarecedora síntesis propuesta por (Scott, 2001: 77) quien señala que, independientemente de sus enfoques particulares, los investigadores sociales han reconocido que las instituciones son estructuras sociales construidas con base en tres tipos de sistemas, los de regulación, los normativos y los culturales-cognitivos. Tales sistemas se encuentran insertos en mecanismos de transmisión que a su vez configuran por ejemplo, sistemas relacionales o simbólicos. «... las reglas, normas y significados surgen en la interacción, y ellas son preservadas y modificadas por el comportamiento humano» (Scott, 2001: 49).

Desde esta perspectiva los sistemas de gobernanza a los que hacen referencia los textos del CeSPI (el

conjunto de mecanismos formales recién presentados) corresponden a instituciones que forman parte de los sistemas de regulación y se manifiestan mediante sistemas relacionales. Sin embargo, aquellos textos no contemplan el componente normativo de las instituciones que se expresa, por ejemplo, en hábitos y rutinas que operan al interior de esos sistemas relacionales y cuyo análisis contribuiría a esclarecer su funcionamiento. Los hábitos y las rutinas no son comportamientos repetitivos sino propensiones o disposiciones, individuales en el primer caso y colectivas en el segundo, a comportarse de determinada manera (Hodgson, 2008: 16 y 19).

Las convenciones sociales o normas son pues, un componente de las instituciones vigentes en un grupo social determinado, con frecuencia aquellas se expresan mediante rutinas referidas, por ejemplo, a creencias, sistemas y relaciones de autoridad, funciones y obediencia a deberes. Cuando los miembros de un grupo social participan en instancias concebidas para la concertación de iniciativas o el diseño de políticas es evidente que tales rutinas se manifiestan e inciden en la posibilidad de generar propuestas conjuntas.

A diferencia del enfoque dominante del análisis económico que omite el estudio de la ideología, pues la percibe como un factor que obstaculiza elecciones racionales, otras perspectivas que se nutren del institucionalismo histórico y de corrientes evolucionistas destacan su importancia, pues consideran que la ideología aporta un marco de referencia al pensamiento y comportamiento de quienes integran un grupo social, en tanto les ofrece «[...] un conglomerado de creencias organizadas de manera sistemática y posiblemente coherente» (Slembeck, 2003: 130). Opiniones como la de John Stuart Mill, recordada por Hutt, son ahora prácticamente desconocidas. «Una persona con una creencia es un poder social igual a noventa y nueve de ellas que sólo tengan intereses» (Hutt, 1936 en Slembeck, 2003: 135).

En el trabajo recién citado de Slembeck, este autor plantea que las creencias pueden clasificarse en normativas y positivas. Las primeras expresan visiones acerca de cómo debería ser el mundo, mientras que las segundas muestran cómo se percibe éste. El comportamiento de las personas se estructura entonces con base en ambos tipos de creencias, algunas de las cuales forman parte del acervo de normas y rutinas de un grupo social, esto es, son parte de sus instituciones vigentes.

Bajo esta perspectiva, la concertación no puede reducirse a un asunto de 'voluntad política', frase frecuentemente utilizada que sugiere negociaciones en torno a intereses, pues la disposición de los actores a construir acuerdos está influenciada por sus creencias institucionalizadas (convenciones sociales y sus rutinas). La intolerancia hacia otras posiciones políticas, la obediencia a la autoridad personificada en la representación gubernamental son dos rasgos que se registran con frecuencia en el comportamiento de actores que participan en instancias constituidas formalmente bajo principios que invocan la pluralidad, la equidad y la corresponsabilidad.

El enfoque convencional del diseño de políticas concibe este proceso como una sucesión de etapas en las cuales la información se registra y asimila con base en el comportamiento maximizador de los actores. Las conductas, metas y objetivos resultan inamovibles, parecen estar dados, su identificación sólo requiere poner en marcha el comportamiento adecuado, aquel fincado en la elección racional. En contraste, la consideración de convenciones y rutinas cuestiona la concepción dominante recién descrita. «[El diseño de políticas] no sólo selecciona o resuelve problemas colectivos, también selecciona creencias y comportamientos, y preserva aquellos que resultan exitosos hasta que son de nuevo desafiados. Por consiguiente, el diseño de políticas puede ser mejor descrito como una secuencia de desequilibrios más que por el uso del tradicional concepto de equilibrio» (Slembeck, 2003: 156).

Desde una aproximación cognitiva-evolucionista los problemas no están dados, dependen de la percepción que se tenga de ellos. En el ámbito del diseño de políticas, el proceso inicia cuando aquellos emergen y son identificados, esto puede ocurrir bajo dos variantes. Una que emerge de la discrepancia entre la realidad percibida y la deseable, es decir, una divergencia entre creencias positivas y normativas, tal divergencia constituye un aliciente para constituir grupos y promover acciones

colectivas. Otra variante más sutil se refiere a una especie de actualización de las creencias positivas. El registro último de la realidad no corresponde a la percepción anterior de ésta, tal discrepancia estimula la búsqueda de otras opiniones para configurar una interpretación colectiva con el fin de verificar si se requiere una acción conjunta y equilibrar así sus estructuras cognitivas. Descontento es el nombre que Slembeck (2003) otorga a la primera variante y ambigüedad es el que da a la segunda.

La discusión anterior pone de manifiesto que el diseño de iniciativas para la CT involucra interpretaciones colectivas de la realidad: problemas, estrategias y objetivos. En consecuencia ni los problemas, ni las propuestas y soluciones están dadas, cambian constantemente en tanto se reconfiguran tales interpretaciones.

La incorporación de las creencias, convenciones sociales y rutinas en el estudio de la gobernanza que entraña la CT, destaca la centralidad de los mecanismos institucionales involucrados en tal proceso y las dificultades de su transformación. Según Westley (2008), la trascendencia de una innovación social depende de si ésta «[...] desafía el sistema social y las instituciones que gobiernan nuestra conducta, afectando la distribución fundamental de poder y recursos, las creencias básicas que definen el sistema o las leyes y rutinas que lo gobiernan [...] Para hacer esto, la innovación debe afectar diversos ámbitos e involucrar múltiples actores vinculados en redes sociales» (Westley, 2008: 2).

La evolución social resulta así de la puesta en marcha de transformaciones institucionales que involucran distintos ámbitos y actores.

Estudiar los hábitos y las rutinas en todas las relaciones, no solo las de carácter gubernamental, que se establecen en las regiones transfronterizas ofrece una sugerente perspectiva para indagar las diferentes rutas que asume la CT en regiones que comparten mecanismos formales similares. Dicho de otra manera, una concepción más amplia de las instituciones que incluya, además de las reglas, las normas y los aspectos culturales-cognitivos o significados, contribuiría a enriquecer el estudio de la CT y sus medios de promoción.

1.2 Detonantes de la cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza se ha desarrollado en los últimos años debido sobre todo a la presencia de algunos fenómenos: «... la renovada importancia de las propuestas de integración física regional a partir del diseño de ejes y corredores bioceánicos, los procesos de descentralización que han generado una mayor autonomía para el accionar internacional de los gobiernos subestatales —solos o agrupados— y el proceso de territorialización (o reterritorialización, según algunos autores) de la economía, que está definiendo una nueva geografía económica» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009:38).

La manifestación de estos procesos en las distintas regiones está mediada, precisamente, por los mecanismos institucionales específicos que prevalecen en ellas y por la influencia de otros mecanismos ubicados en escalas territoriales diferentes, este último asunto se discute en la segunda sección de la ponencia.

Un recurso natural compartido por territorios que pertenecen a estados nacionales distintos no necesariamente propicia relaciones de colaboración. La conveniencia de la gestión asociada del mismo no es una posición compartida a la que se llegue inevitablemente, o bien, sin contratiempos. Suponer que es así es dar una preeminencia a priori a los mecanismos formales impulsados por los gobiernos que, mediante la aplicación de una suerte de diplomacia preventiva, anticiparían los conflictos en torno a aquellos recursos. Incluso se asume que la mera constitución de tales mecanismos que involucran a los gobiernos resulta suficiente para que la CT se lleve a cabo y que a su vez ésta opera sin conflictos.

«La cooperación transfronteriza puede propiciar el desarrollo de la diplomacia preventiva, en la cual sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyen a prevenir situaciones de conflicto y estimulan los mecanismos de construcción de la paz. Esto se debe a que la cooperación transfronteriza incentiva la construcción de confianza por medio de acciones que se desarrollan en el territorio común, con estrecha colaboración de las autoridades gubernamentales y la sociedad civil de

ambos lados de la línea fronteriza, así como favorece el respeto por las minorías étnicas y su interrelación con otros grupos» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 42).

«La agenda transfronteriza, como muestra el marco metodológico europeo, pone de relieve los elementos constitutivos tanto de la low policy —es decir, aspectos sociales, ambientales y culturales de la política— como de la middle policy —aspectos económicos y tecnológicos— y se proyecta, sobre todo, en un contexto de actuación internacional de las unidades subnacionales. Estas actividades de cooperación desarrolladas en el ámbito de la low y de la middle policy, creadoras de nuevos márgenes de confianza, contribuyen a prevenir acciones derivadas del poder militar, típicas de la high policy (alta política)» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 46).

En los propios textos del CeSPI existe una opinión mesurada respecto de los logros alcanzados en la descentralización como detonante de la CT (Conato, 2009: 119-120 y 122). No obstante, tiende a plantearse como un ruta que invariablemente conduce a resultados favorables.

«Cuando gracias a la cooperación descentralizada se establecen partenariados transfronterizos, se mejoran las competencias técnicas y de gestión municipal o regional y se promueve una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor gobernanza del proceso y en el proceso, debido a que se favorecen las innovaciones orientadas a definir e integrar el territorio transfronterizo sobre la base de incluir y cohesionar a la sociedad civil en el proceso de desarrollo local» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009:48).

La gama de procesos que han generado las iniciativas descentralizadoras no corresponden con los objetivos y metas inicialmente formulados por ellas. La coincidencia resulta una excepción más que la regla. El cambio institucional normalmente manifiesta ese tipo de discrepancias y puede asumir rutas o modalidades diversas (Mahoney y Thelen, 2010: 16).

La llamada territorialización o reterritorialización de la economía se asocia entre otros aspectos a la configuración de nuevos bloques regionales y la reformulación de los procesos de integración. Sin embargo, de la misma forma que ocurre con los procesos de descentralización, los primeros también discurren por cauces diferenciados. Además, la integración de tales bloques no significa la articulación subregional plena y en particular en las regiones transfronterizas. Como he insistido en este documento, en los textos del CeSPI las instituciones son concebidas sólo en términos formales y acotadas al ámbito de las relaciones gubernamentales, además parece asumirse que su mera constitución resulta una condición casi suficiente para encauzar los procesos.

2. Instituciones y escalas territoriales: las posibilidades de la gobernanza multinivel

El propósito en esta sección es ubicar el problema de las tensiones que se presentan entre mecanismos institucionales alojados en sistemas territoriales de escala diferente. Esta situación revela, entre otras cosas, las limitaciones de adoptar 'buenas prácticas', precisamente porque se disocia la práctica de los mecanismos institucionales que la hacen viable y en ello juega un papel fundamental la armonización de las relaciones interescalas.

«Las fronteras son espacios interestatales donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 36). Esta situación plantea el reto de articular lo más posible la acción interescalas del Estado.

Cuando la frontera es concebida como línea, su atención compete al gobierno nacional, si se concibe como área o región, la responsabilidad se comparte entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Bajo un escenario de vínculos transfronterizos, el reto se amplía. Construir la llamada gobernanza multinivel resulta una tarea ardua.

Compatibilizar los sistemas operativos y reglamentaciones de cada país para cumplir con eficacia las funciones es un desafío que requiere coordinación, intercambio de información y especial atención a las particulares características que presenta cada situación fronteriza en el contexto regional (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 49).

«Los problemas para la operativización del FCCR (Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR) no terminaron en el período 2004-2007. Las secciones nacionales están coordinadas por diferentes órganos del Poder Ejecutivo de cada país, lo cual genera una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. El caso de Uruguay es el único en que la Sección Nacional recae sobre el intendente (elegido por sufragio directo) que preside el Congreso Nacional de Intendentes» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 70).

Estas discrepancias contrastan con lo dicho en la Carta de Río del 18 de enero de 2007 donde se afirma que «[...] el Foro Consultivo es una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 67). Se establecen marcos o acuerdos generales que no disponen de mecanismos adecuados de instrumentación en los ámbitos locales.

Por ello la sugerencia de adoptar prácticas que en otros contextos han resultado exitosas tiene como pecado original la descontextualización de las propias prácticas, su disociación de los mecanismos institucionales que las han hecho posibles. En el caso de la CT esta discusión es particularmente relevante pues las prácticas que se sugiere adoptar corresponden a un proceso de integración, el de la Unión Europea que, a pesar de sus problemas y limitaciones, cuenta con un grado de consolidación notable.

La adopción de buenas prácticas está ligada a ciertos principios que se dice favorecen la CT. Uno de ellos es el de la participación ciudadana.

«... la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular que favorece la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local.» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 36).

«El éxito de los objetivos de planificación estratégica conjunta promovidos por la Mancomunidad Trinacional <del Trifinio> podrá a su vez contribuir a mejorar la capacidad de las instituciones nacionales e regionales de articular un sistema descentralizado de democracia local y territorial, que constituye otro de los pilares de la experiencia europea» (Conato, 2009: 135-136).

Otro de los principios es el de la subsidiariedad. Las sugerencias que se derivan de la aplicación indiscriminada de éste ofrecen el ejemplo más claro de la disociación de las prácticas de los mecanismos institucionales que las hacen posibles.

«Los avances de la Comunidad Andina de Naciones en materia transfronteriza son realmente relevantes en cuanto a definiciones y normativas. Sin embargo, la operativa aún carece de algunos mecanismos e instrumentos necesarios para su pleno funcionamiento» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 56).

«Los gobiernos locales de la triple frontera <andina> tienen debilidades comunes con los de otros territorios de América Latina: ausencia de infraestructura, escasa profesionalización de los funcionarios de los gobiernos locales, sistemas administrativos y servicios municipales deficitarios son problemáticas generales en estas áreas rurales altoandinas. Todo ello dificulta sobremanera una coordinación transfronteriza efectiva. Este caso muestra con claridad que, si bien los procesos de descentralización en América Latina se han ido consolidando en los últimos años, el proceso de descentralización político-administrativa suele seguir cursos sinuosos y ritmos diversos» (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 58).

Los distintos ejemplos a los que se hace referencia en los textos del CeSPI muestran por una parte la presencia de marcos o acuerdos generales que no pueden ser instrumentados adecuadamente en los ámbitos locales. Los vacíos o incompatibilidades institucionales de carácter formal, resultan obvias y aluden a las tensiones entre distintas escalas territoriales.

«... sin instituciones apropiadas resulta particularmente difícil sostener los procesos endógenos transfronterizos llevados a cabo por los actores locales e instrumentar los proyectos que sostengan la integración fronteriza. Este “vacío” institucional se ha tratado de colmar mediante algunos sucedáneos, sobre todo de tipo informal, a través de acuerdos limitados entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera con el apoyo financiero de la cooperación internacional. Como se ha visto, sin embargo, estos mecanismos basados en proyectos operativos son inestables y altamente vulnerables a los cambios externos y presentan grandes dificultades para impulsar los procesos reales de integración» (Rhi-Sausi y colegas, 2011: 8).

«... las áreas fronterizas deberían contar con las condiciones mínimas para desarrollar el proceso de integración (voluntad política nacional, voluntad política local, procesos endógenos, capacidades técnicas)» (Rhi-Sausi y colegas, 2011: 23). Convendría preguntarse más bien acerca de los factores que inhiben la constitución de tales condiciones, lo cual contribuiría a valorar las posibilidades de construcción de la gobernanza multinivel en la CT.

3. Reflexiones finales

El debate en torno a la cooperación transfronteriza en América Latina apenas inicia. Es necesario documentar más experiencias y afinar las herramientas analíticas para ello. Aquí he argumentado acerca de la conveniencia de ampliar la concepción prevaleciente sobre las instituciones de la CT. Trascender las facetas reglamentarias formales e incorporar las dimensiones normativas de las instituciones, en particular hábitos y rutinas, es una tarea que ayudará a repensar los obstáculos que hoy enfrenta la construcción de la CT en el continente. Un alcance similar puede tener la reflexión acerca de las tensiones que se manifiestan entre mecanismos institucionales que operan en distintas escalas territoriales.

Bibliografía

Altmann, Josette y Tania Beirute (eds.) *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*, Teseo, Madrid, 2011.

Conato, Dario «Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana». En Rhi-Sausi, J.L. y D. Conato (eds.) *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, CeSPI, Roma, 2009, pp. 103-140.

Checura, Pablo, El rol de los gobiernos locales en la construcción del desarrollo local transfronterizo. Ponencia presentada en Cumbre Hemisférica de Alcaldes, VII Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, Iguazú, Misiones, Argentina, 12 a 14 de junio de 2013.

Hodgson, Geoffrey «The concept of a routine». En Becker, M. *Handbook of Organizational Routines*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2008, pp. 15-28.

Mahoney, James y Thelen, Kathleen «A Theory of Gradual Institutional Change». En Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.) *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.

Oddone Nahuel, *La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza. El caso de la triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí*, 2012. Obtenido el 11 de mayo de 2013 en [http://www.global-local-forum.com/upload/pdf/La construcción de una matriz relacional para la cooperaci%C3%B3n B3n transfronteriza 20130104173948 Nahuel Oddone2 20121011125638 ODDONE.MC.2012.pdf](http://www.global-local-forum.com/upload/pdf/La%20construcci%C3%B3n%20de%20una%20matriz%20relacional%20para%20la%20cooperaci%C3%B3n%20transfronteriza%2020130104173948%20Nahuel%20Oddone2%2020121011125638%20ODDONE.MC.2012.pdf)

Rhi-Sausi, Jose Luis y N. Oddone, *Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el MERCOSUR*, 2009. Obtenido el 11 de mayo de 2013 en http://www.global-local-forum.com/upload/pdf/Nahuel_Oddone7_20121011125939_interior_final3.pdf

Rhi-Sausi, Jose Luis y colegas, *Conceptualización de la cooperación transfronteriza en el Sistema de la Integración Centroamericana*, 2011. Obtenido el 1 de junio de 2013 en <http://www.cespi.it/PDF/CONCEPTUALIZACION%20COOPERACION%20FRONTERIZA.pdf>

Scott, W. Richard *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks, 2001.

Slembeck, Tilman «Ideologies, beliefs, and economic advice. A cognitive-evolutionary view on economic policy-making». En Pelikan, P. y Wegner G. (eds.) *The Evolutionary Analysis of Economic Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2003, pp. 128-161.

Westley, Francis *The Social Innovation Dynamic*, 2008. Obtenido el 25 de mayo de 2013 en http://sig.uwaterloo.ca/sites/default/files/documents/TheSocialInnovationDynamic_001_0.pdf