

**Fronteras:
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,
compiladores

Fronteras: rupturas y convergencias



Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración.

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto
Cuidado de la edición: Daniel Félix
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: agosto de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha</i>	
 CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA:	
ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
Discursos de seguridad	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad	
en la frontera norte	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador:	
una visión comparada	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera	107
<i>Anaité Vargas</i>	

CAPÍTULO II

FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

CAPÍTULO III

FRONTERAS EN EL MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR.	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

CAPÍTULO IV

OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
Anexos	303

Capítulo IV
Otras fronteras:
el dilema del caso europeo

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea

Raffaella Coletti*

Características de la cooperación transfronteriza europea

Una definición oficial de cooperación transfronteriza en Europa describe el fenómeno como todo proyecto común, destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo (Consejo de Europa, 1980). De forma más general, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157).

Los protagonistas de la cooperación transfronteriza europea son los gobiernos intermedios y locales. Idealmente, en la cooperación transfronteriza deberían participar los actores públicos y privados de ambos lados del límite fronterizo (Yoder, 2003), y ser “incluidos en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Esta definición implica que es necesaria la acción transfronteriza en todos los niveles, nacionales, regionales y locales, de lo contrario, surgirán inevitablemente conflictos por las competencias” (Gabbe, 2005: 4).

La región transfronteriza (entendida como área territorial que incluye a dos –o más– zonas de frontera que se asoman a un límite fronterizo) está gobernada a nivel político y administrativo por distintos sujetos: en primer

* Doctora en Geografía Económica. CeSPI - *Centro Studi di Politica Internazionale*, Roma (Italia).
Correo electrónico: raffaella.coletti@cespi.it

lugar, por los estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de cierre/apertura del límite fronterizo; por eventuales entidades supranacionales como, por ejemplo, la Unión Europea, que tienen un papel clave en la definición del marco y directrices de los procesos de integración del territorio; por los municipios y los gobiernos intermedios situados en el área de frontera, que administran las relaciones cotidianas que se pueden desarrollar a través del límite fronterizo; por eventuales instituciones transfronterizas específicamente encargadas de la gestión del área, que pueden ser constituidas a nivel interestatal, interregional o local. Además, en una región transfronteriza participan distintos actores del sector privado que interaccionan en la frontera. La gestión de los límites fronterizos y el tema de la cooperación transfronteriza, son ejemplos de *gobernanza* a múltiples niveles: *vertical* puesto que existe una división de funciones entre los diferentes niveles institucionales y una interacción entre ellos, y *horizontal* debido a la participación de los distintos actores de los territorios.

En la práctica, el nivel de participación de los diferentes actores varía mucho de acuerdo a cada experiencia y no es posible identificar un modelo unívoco. Los temas que caracterizan la cooperación transfronteriza responden al deseo de afrontar de manera conjunta los problemas de la vida cotidiana ligados fundamentalmente al desarrollo económico, medio ambiente, infraestructuras y a la puesta en valor del patrimonio cultural (Keating, 1998). A estos temas pueden agregarse: el empleo y protección social, el ordenamiento territorial, la demografía y salud, la administración e impuestos (Consejo de Europa, 2006) y la seguridad.

Es muy importante aclarar que:

la cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades locales no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera sino, más bien, un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan la cooperación basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesuales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera (Consejo de Europa, 2006: 11).

El valor añadido de la cooperación transfronteriza en Europa

Las primeras experiencias formales de cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales en Europa se remontan a la segunda mitad de los años cincuenta, enmarcadas en un panorama general en el que los gobiernos europeos estaban todavía fuertemente centralizados, especialmente en las actividades ligadas a las relaciones exteriores. La continuidad temporal de las relaciones fronterizas en Europa ha llevado a la creación de instituciones específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza: las Euroregiones, estructuras que nacen desde abajo y que tienen una forma organizativa y jurídica única¹.

Estas instituciones de cooperación transfronteriza suelen fundarse en acuerdos de cooperación entre divisiones o departamentos de las administraciones locales o regionales de frontera, y su trabajo “se basa en la elaboración conjunta de estrategias de largo plazo” (Gabbe, 2005: 4). A partir de 1950, la cooperación transfronteriza adquirió en Europa una relevancia y una difusión siempre creciente. Las razones se encuentran en el valor agregado que esta práctica aportó en el cuadro del proceso de integración.

De hecho, a lo largo de los últimos cincuenta años, hemos asistido a un cambio profundo del significado de los límites fronterizos en Europa. A partir de la Segunda Guerra Mundial, las áreas de frontera del viejo continente han dejado de ser áreas de división y separación, para pasar a convertirse en puentes de integración y desarrollo, gracias a un incesante proceso de acercamiento entre los pueblos europeos. La caída del muro de Berlín involucró también en esta transformación a los países del Este de Europa, en su transición de economías planificadas a economías de mercado. El motor e instrumento de transformación de las fronteras europeas ha sido, naturalmente, el proceso de integración, el cual ha permitido definir un verdadero territorio europeo, rediseñando la territorialidad exclusiva de

¹ Cada frontera se caracteriza por elementos históricos y políticos propios que la distinguen de las demás, por lo tanto, las formas y los contenidos de la interacción entre autoridades locales son muy diferentes en función de los contextos. De todas formas, las Euroregiones poseen generalmente una serie de características comunes: son permanentes, tienen una identidad separada de la de sus países miembros, tienen recursos administrativos, técnicos y financieros propios y poseen mecanismos internos de toma de decisiones (Gabbe, 2004).

los Estados nacionales, a través del abatimiento progresivo de los límites fronterizos. Este abatimiento ha sido llevado a cabo a través de la puesta en marcha de una serie de normativas específicas como, por ejemplo, la creación de un mercado único, los acuerdos de Schengen² o la adopción de una moneda única (Euro), medidas que han contribuido de diferente manera a reducir el *efecto límite fronterizo* y a convertir a la Unión Europea en un espacio cohesionado e integrado. Un rol determinante ha sido jugado también, a nivel subnacional, por parte de las autoridades locales y regionales de frontera que han animado proceso de integración desde abajo, a través de formas más o menos articuladas de cooperación transfronteriza.

En general, el valor agregado de la cooperación transfronteriza en Europa puede ser evaluado tanto a escala local, al observar el impacto de estas prácticas a nivel de cada frontera, como a escala supranacional, desde una óptica más general del proceso de integración. Naturalmente, no todas las experiencias de cooperación transfronteriza han sido experiencias de éxito. La calidad de los resultados obtenidos ha dependido de diversos factores, entre los cuales se ha identificado como *determinante* la capacidad e implicación de los entes locales involucrados en los procesos de intercambio.

De todas formas, el valor agregado de la cooperación transfronteriza reside en los siguientes elementos: en primer lugar, desde un punto de vista concreto, operativo y a escala local, las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido en muchos casos superar problemáticas comunes típicas de las áreas de frontera. La continuidad del territorio presenta problemas que no siempre pueden ser resueltos de acuerdo con la rígida separación impuesta por los Estados nacionales, ya que quienes se ven afectados son las comunidades que viven la zona de frontera. Las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido a las autoridades locales y regionales europeas afrontar, de forma conjunta, problemáticas comunes tales como la gestión natural de un mismo ecosistema o la reconversión de zonas industriales.

2 Con los acuerdos de Schengen se hace referencia a un tratado que involucra a algunos Estados miembros de la Unión Europea, así como a Estados terceros vecinos. Los acuerdos se firmaron en 1985 por cinco países fundadores; en 1990 se elaboró una convención que entró en vigor en 1995.

Las prácticas de cooperación transfronteriza se han convertido, además, en un importante instrumento del desarrollo económico. Desde este punto de vista, las áreas de frontera suelen ser periféricas respecto a sus centros nacionales y a veces se ven afectadas negativamente por las políticas de los propios Estados. En relación a esto, en el caso europeo, las prácticas de cooperación transfronteriza han ofrecido a los territorios la posibilidad de crear nuevos espacios de desarrollo a escala transnacional, y complementar muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países. Las áreas transfronterizas se han convertido de esta manera en centros de desarrollo a nivel supranacional y global, y no más periferias de la división político-administrativa definida por los Estados nacionales.

Otro elemento clave al que han contribuido las prácticas de cooperación transfronteriza es la valorización de los bienes naturales y culturales comunes que han favorecido, de esta forma, un acercamiento entre naciones europeas y el fortalecimiento del proceso de integración: las fronteras del viejo continente representan cicatrices de la historia que la cooperación transfronteriza ayuda a reparar; ha ayudado, además, a crear una red de actores institucionales y territoriales que se han convertido en los pilares de la integración y del desarrollo de la UE.

Un significativo valor agregado de las prácticas de cooperación transfronteriza en Europa, como ya se ha indicado, está ligado a las Euroregiones. La creación de instituciones transfronterizas no solo hace más eficaz la gestión de las actividades de cooperación, sino que además favorece a una gobernanza multinivel más compleja y funcional, que mejora la democracia local: las instituciones transfronterizas responden, a menudo, a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y representan los intereses de regiones y territorios.

Por último, la cooperación transfronteriza ha contribuido a la creación de un área de paz, seguridad y prosperidad en las zonas fronterizas de la Unión. La cooperación transfronteriza, acercando concretamente las comunidades locales, ha sentado las bases para mejorar la contribución de la organización local y multinivel para enfrentar problemas ligados al tráfico ilegal y la criminalidad organizada que florecen típicamente en las zonas de frontera.

Todos estos elementos hacen referencia a los aspectos materiales y locales de las prácticas de cooperación transfronteriza y sus efectos concretos en el territorio que, por sí solos, son suficientes para justificar el valor que este tipo de cooperación puede tener para el desarrollo de un territorio. Cabe añadir que existen otros elementos igualmente relevantes, que emanan del valor agregado que tienen estas prácticas en términos inmateriales y más generales.

Efectivamente, los límites y fronteras tienen un carácter ‘relacional’ y no ‘arbitrario’ y tienen sentido y origen solamente en “las relaciones que un sujeto, individual o colectivo, establece con el espacio” (Raffestin, 1987: 10). El acto de trazar límites representa un “fuerte acto de imaginación del mundo” (Van Houtum, Kramsch e Zierhofer, 2005: 3). En consecuencia, las prácticas de cooperación en las fronteras conllevan, además de los impactos materiales, un significado imaginario e inmaterial. La cooperación transfronteriza ha apoyado el proceso de integración no solo de forma concreta, a través de la difusión de las iniciativas de intercambio en el territorio, sino también a nivel metafórico a través de la promoción de una imagen del territorio europeo como interconectado, fluido, con fronteras abiertas. Desde este punto de vista, las prácticas de cooperación transfronteriza han contribuido a reforzar la idea de una Europa unida, que inspiran y guían el proceso concreto de integración.

La cooperación transfronteriza contribuye también al proceso de integración en concreto, respecto a la evolución del territorio de la Unión. En general “la integración europea desafía las prerrogativas en torno a la territorialidad” (Berezin, 2003: 15). La superación de las fronteras nacionales, que presupone la cooperación transfronteriza, determina una nueva territorialización de la Unión europea que supera la tradicional subdivisión del sistema westfaliano, en la que se transforma de una simple suma de Estados en algo diferente. La nueva geografía de Europa que deriva de ello, se convierte también en una nueva geografía económica en el momento en el que, como se ha mencionado, territorios tradicionalmente periféricos en el contexto de las economías nacionales se convierten en nuevos centros desde una óptica europea.

Por todas estas razones, la cooperación transfronteriza representa una práctica de creciente interés desde la óptica de los organismos de la Unión Europea que la han adoptado como objeto de específicas políticas públicas.

Políticas europeas: de la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial

Los orígenes y primeras experimentaciones de regulación del intercambio en las fronteras con los municipios, como impulsores y protagonistas en Europa, se sitúan en Alemania Occidental con la formalización en 1958 de la primera Euroregión, conocida por *Euregio*, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda.

En la primera fase, las Euroregiones fueron creadas de forma espontánea y desde abajo, a pesar de que, desde el principio, estos procesos fueron observados con interés a nivel supranacional europeo.

El primer actor europeo que se ocupó de cooperación transfronteriza fue el Consejo de Europa³ (CoE), organismo internacional nacido en Londres en 1949 con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, de conformidad con la Convención Europea de los Derechos del Hombre y otros documentos de base ligados a la protección del individuo. El CoE apoyó políticamente, desde un principio, el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores subnacionales, concebida como un posible instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos que habían apenas salido del conflicto mundial. De esta forma, el CoE ofreció a las autoridades subnacionales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas.

A partir de los años noventa, la Unión Europea empieza también a ocuparse explícitamente de la cooperación transfronteriza. La atención de

3 Creado el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. El Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea. Está compuesto por cuarenta y siete países miembros, un país candidato y cinco Estados observadores (<http://www.coe.int/aboutCoe/Default.asp?l=en>).

la UE a este tema estaba directamente relacionada con algunos macroprocesos en marcha en el viejo continente y con la vía de la integración. El Acta Única Europea (AUE), de 1986, llevó por un lado a la creación del Mercado Común en 1993, con la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales dentro del territorio comunitario, y por otro lado reconoció la importancia de crear políticas públicas europeas orientadas a paliar desequilibrios regionales y sociales existentes entre las diferentes regiones europeas.

De esta forma, las políticas de cooperación transfronteriza adquieren una nueva relevancia, ya que abordan el tema de los desequilibrios regionales y actúan precisamente en las áreas más afectadas por el impacto del mercado único. En relación al contexto externo, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética modifican el panorama que circunda a la Unión Europea, y obligan a poner también particular atención a las fronteras externas.

En este contexto, la Comisión europea lanza en 1990 el Primer Programa INTERREG (1990-1993). El Programa, financiado en el marco de las políticas regionales de la UE, apoya la cooperación entre las regiones de frontera seca de la Unión Europea, para ayudarlas en sus procesos de desarrollo y en la reconversión de sus economías como consecuencia de los procesos de integración.

El Programa fue financiado nuevamente en el periodo de programación sucesivo (1994-1999) con una ampliación de sus zonas admisibles. Sobre todo, la cooperación transfronteriza no se entendió solo para las fronteras secas, sino también para las fronteras marítimas. En segundo lugar, recursos fueron asignados también a la cooperación fronteriza entre autoridades locales de países miembros y de países de Europa del Este en transición, reconociendo así en la cooperación transfronteriza un importante valor como instrumento de creación de áreas de intercambio y seguridad. En fin, a partir de 1996, los fondos son asignados no solo a la cooperación transfronteriza sino también a la cooperación transnacional, entendida como cooperación entre diferentes territorios de una determinada área (y no de una sola frontera específica), con miras al desarrollo de una planificación en áreas vastas en el ámbito de la UE. El objetivo perseguido por la UE a

través de la cooperación transnacional es aquel de promover un desarrollo equilibrado y armónico del territorio; reforzar la cooperación transnacional entre Estados, regiones y otros territorios en un cuadro común en el campo de la planificación espacial; contribuir a mejorar el impacto de las políticas comunitarias en la planificación del territorio; ayudar a los miembros y sus respectivas regiones a cooperar y promover un enfoque proactivo en la resolución de problemas comunes.

La ampliación del Programa INTERREG de la cooperación transfronteriza a la cooperación transnacional muestra, por un lado, la creciente atención por parte de la UE en la cooperación entre autores locales y regionales en el cuadro de la gobernanza multinivel europea; por otro lado, pone en evidencia la búsqueda de diferentes posibles escalas en las que la cooperación puede actuar para responder mejor a las exigencias de los territorios.

La ampliación de las tipologías de cooperación admisibles prosigue en la tercera edición del Programa INTERREG (2000-2006) en el cual, más allá de la colaboración transfronteriza y transnacional, son sostenidas también iniciativas de cooperación interregional, es decir entre territorios no geográficamente contiguos con el objetivo del intercambio de experiencias. Una importante inversión se dedica nuevamente a las fronteras externas de la Unión, en particular con los países de Europa del Este candidatos a la adhesión y que, en efecto, pasarán a formar parte de la UE entre el año 2004 y el 2007⁴.

En la programación 2007-2013, actualmente en curso, más allá de confirmar el apoyo financiero a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional intraeuropea⁵ y con países en preadhesión de los Balcanes, la Unión sostiene la cooperación territorial también con terceros países de la frontera oriental y del Mediterráneo, con el objetivo explícito de construir un área de paz, seguridad y prosperidad en las nuevas fronteras.

4 El primero de mayo de 2004 ingresaron a la Unión Europea la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y los dos países mediterráneos de Chipre y Malta. El primero de enero de 2007, ingresan a la Unión Europea, Bulgaria y Rumania. La Unión Europea pasa así de quince a veintisiete miembros.

5 La cooperación territorial se transforma en uno de los tres objetivos prioritarios de la política regional europea.

Debido a la atención prestada por la UE, la cooperación territorial se ha convertido desde los años noventa en un tema central de política pública regional en el viejo continente y muchos actores locales han recibido apoyo financiero para realizar actividades de cooperación. Como consecuencia de ello, las prácticas de cooperación se han difundido por toda el región europea, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no las habían experimentado. Con el tiempo, las autoridades locales y regionales han adquirido capacidad de elaboración, gestión de proyectos y más protagonismo en las actividades de cooperación transfronteriza y territorial.

Como resultado, también las autoridades nacionales y subnacionales europeas han comenzado a pensar en posibles nuevos modelos para rediseñar las áreas de cooperación en el cuadro europeo. La perspectiva más reciente, avanzada por las autoridades locales del área báltica, es aquella de las macroregiones. La macroregión es “un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos, asociados con uno o varios rasgos o retos comunes [...] geográficos, culturales, económicos o de otro tipo” (Comisión europea, 2009a: 1). La definición se refiere a macroregiones funcionales que, por lo tanto, se definen en función de desafíos y oportunidades comunes transnacionales que requieren una acción colectiva. El valor añadido de la estrategia macroregional consiste en el enfoque integrado: una acción colectiva dirigida a un objetivo común, integrando diversos actores, políticas, y planes de financiación. Las cuestiones transnacionales se abordan colectivamente con el fin de obtener una mayor eficiencia comparativa que si se realizaran los esfuerzos de forma individual y fragmentada (Stocchiero, 2010). La estrategia de las macroregiones no requiere ninguna legislación *ad hoc* (el contenido principal consiste en la elaboración y realización de un plan de acción), no prevé la creación de instituciones *ad hoc* y no requiere financiación adicional: se trata de buscar una mayor coordinación y sinergia de las distintas fuentes de financiación existentes en los distintos niveles.

La experiencia europea para América Latina

Los numerosos impactos positivos que han tenido las prácticas de cooperación transfronteriza y territorial, de la forma en que han madurado en el territorio europeo, pueden representar un interesante ejemplo para otros territorios interesados en los diferentes aspectos de la cooperación territorial, en particular en el ámbito de los procesos de cooperación e integración en América Latina. Algunos de los procesos que se han desarrollado en Europa pueden resultar de potencial interés para los actores latinoamericanos, si se toma en consideración los aspectos innovadores y los éxitos logrados.

La cooperación a nivel local a través de las fronteras, como enseña la experiencia europea a las fronteras internas y externas de la Unión, puede permitir alcanzar objetivos relevantes, tales como la reducción de tensiones en las áreas de frontera y la distensión de las relaciones interestatales. También permite poner en marcha procesos de desarrollo económico a través de la creación de nuevos centros en áreas tradicionalmente periféricas y resolver problemas típicos ligados a la presencia de un límite fronterizo, así como acercar a los ciudadanos las temáticas de intercambio en las fronteras a través de un protagonismo acordado a nivel local. Las prácticas de cooperación transfronteriza pueden, además, asumir un importante valor simbólico e imaginario que contribuya a la construcción de un imaginario de cohesión e integración funcional a la convivencia pacífica y al mejoramiento económico y social de los países involucrados.

Desde las propuestas de cooperación transnacional e interregional, hasta las macroregiones, se representan interesantes modelos de interacción entre autoridades locales y regionales que rediseñan la geografía económica del territorio y ofrecen la oportunidad de alcanzar objetivos de desarrollo y estabilidad más ambiciosos que aquellos que podrían lograrse de forma individual por la autoridad local o regional. Algunos autores han identificado las primeras experiencias sudamericanas en la materia como *regionalización o integración en regiones* (Farah, Granato y Oddone, 2010). Probablemente el elemento más innovador e interesante de la experiencia europea, en el ámbito de la cooperación territorial, hace referencia a los diferentes aspectos del tema de la gobernanza. El modelo de gobernanza

multinivel propuesto por la cooperación transfronteriza europea puede ser muy eficaz en un mundo cada vez más globalizado pero que, paralelamente, da especial importancia a la dimensión local en el marco global. Desde este punto de vista, la experiencia europea puede ser un interesante punto de partida para los análisis y estudios, porque se presenta como una primera experiencia estructurada de reconfiguración del gobierno del territorio para responder concretamente a nivel local y, en algunos casos, a nivel translocal, a los desafíos globales.

La cooperación territorial entre autoridades subestatales puede realizarse siempre y cuando existan determinadas condiciones. Las actividades de paradiplomacia de los actores locales pueden realizarse y encontrar un espacio en un contexto en el que se les reconozca, por parte de los gobiernos nacionales, un rol activo en la gobernanza del territorio, por tanto, dentro de un contexto de descentralización y de subsidiariedad. La creación de redes estables de relaciones locales requiere una cierta estabilidad de los compromisos por parte de las autoridades locales y de los funcionarios encargados, quienes deben poder protegerse, al menos parcialmente, de las oscilaciones impuestas por la política. Además, la cooperación territorial, para poder producir muchos de sus efectos, debe insertarse en un contexto de integración supranacional más amplio: las relaciones externas siguen siendo un ámbito típico de la política exterior de un Estado, también en el marco de un mundo cada vez más conectado, complejo y multiescalar. Otro aspecto relevante para la difusión de actividades de cooperación territorial es la disponibilidad de fondos. En el caso europeo, sin lugar a dudas, los fondos comunitarios que la UE ha puesto a disposición han estimulado fuertemente el desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y territorial. Sin embargo, se debe subrayar que estas actividades nacieron como iniciativas espontáneas de algunas regiones o municipalidades europeas activas, y que la concesión de fondos por parte de la UE ha sido el resultado también de las actividades de *lobby* que las regiones y las ciudades activas, organizadas en red, han sido capaces de generar. En este marco, un papel esencial ha sido llevado a cabo por las redes de ciudades y regiones que, por un lado, han ofrecido un espacio de diálogo e intercambio que permite mejorar la calidad de las iniciativas realizadas; por otro lado, han lanzado un claro mensaje a las

autoridades europeas que pone en evidencia la relevancia del fenómeno de la cooperación territorial a través de una presión sinérgica y conjunta.

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza y territorial se ha convertido para América Latina en un desafío de gran relevancia (Rhi-Sausi y Conato, 2009). La Comisión europea, en su reciente Comunicación dedicada a la Unión Europea y América Latina (Comisión europea, 2009b), atribuye una importancia central a este enfoque desde abajo hacia arriba para favorecer la integración regional y fortalecer la interconectividad. La recomendación de la Comisión se extiende a los programas operativos, cuando afirma que se debe mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles (Comisión Europea, 2009b). En la nueva orientación de la Comisión, el tradicional compromiso de la Unión Europea y sus países miembros de apoyar los procesos de integración regional en América Latina se declina, con una mayor apertura, hacia los actores no estatales: mundo económico privado, instituciones subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, a las cuales se les atribuye tácitamente un papel relevante en los procesos de integración e interconectividad y, por consiguiente, en las relaciones Unión Europea-América Latina (Rhi-Sausi y Conato, 2009).

Existen numerosas relaciones de paradiplomacia y cooperación internacional entre actores europeos e italianos y actores del territorio latinoamericano, más o menos sostenidas a través de fondos europeos (Rhi-Sausi y Conato, 2008; Stocchiero e Izzo, 2007). En este contexto, la cooperación transfronteriza y territorial puede convertirse en un importante tema de intercambio de experiencias y buenas prácticas: los actores europeos han adquirido una amplia experiencia en el ámbito de la cooperación territorial y pueden contribuir a estimular la atención de las instituciones y de la sociedad civil en este tema, con propuestas sobre la base de la propia experiencia, tipologías de acciones y soluciones institucionales. Además, los actores locales europeos pueden poner a disposición de sus socios latinoamericanos las capacidades específicas en el ámbito de la elaboración de proyectos, útil para los sectores transfronterizos o de cooperación territorial, así como su experiencia en materia de *lobby* institucional.

Un ejemplo práctico de intercambio de experiencias en materia de cooperación transfronteriza y transnacional entre Europa y América Latina es ofrecido por el *Proyecto Fronteras Abiertas*⁶, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, y ejecutado por el CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) y el IILA (*Istituto Italo-Latino Americano*), que contempla la creación de redes entre gobiernos locales italianos y latinoamericanos en el tema de la cooperación transfronteriza y territorial. El proyecto pretende obtener resultados concretos en los ámbitos de la cooperación transfronteriza y territorial, el desarrollo local y los procesos de integración, poniendo la cooperación descentralizada internacional a disposición, para la creación de redes para una cooperación triangular y sur-sur. Por otro lado, el proyecto pretende ofrecer un espacio para la reflexión práctica en torno a temas claves como son la paradiplomacia, la cooperación internacional y transfronteriza, los procesos de integración regional y la gobernanza multinivel.

De esta forma, *Fronteras Abiertas* pretende contribuir al desarrollo del subcontinente, pero también a la elaboración de nuevas metodologías y enfoques de la cooperación internacional descentralizada y al estudio de las nuevas instituciones y territorialidades que trae consigo la globalización. En un plano más general, la creación de redes internacionales alrededor del tema de la cooperación territorial y transfronteriza puede contribuir a difundir en América Latina la idea de entender las fronteras como áreas de paz y prosperidad, y transformar el concepto de frontera entendida bajo la acepción de *barrera* que impide la circulación y el crecimiento, por el de *punto* hacia los propios vecinos y hacia dinámicas de crecimiento y desarrollo. Las relaciones entre ciudades y gobiernos intermedios pueden contribuir a difundir paz, amistad y colaboración a todos los niveles en América Latina. En este sentido, la cooperación internacional podría desarrollar un rol estratégico en la difusión de nuevos conceptos sobre la frontera, papel que en Europa ha sido desempeñado por la UE y sus organismos institucionales, en primer lugar la Comisión europea.

6 www.fronterasabiertas.org

Bibliografía

- Berezin, Mabel (2003). "Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe". En *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*. Mabel Berezin y Martin Schain (Eds.): 1:30. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Comisión europea (2009a). "Macro-regional strategies in the European Union". Visita el 3 de mayo de 2010 en http://eco.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.
- (2009b). "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales". Visita el 10 de mayo de 2010 en http://ec.europa.eu/externalrelations/la/docs/com09_495_es.pdf.
- Consejo de Europa (1980). *Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*. Madrid.
- (2006). "Practical Guide to Transfrontier Cooperation". Visita el 15 de febrero de 2010 en http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/studies/practical_guide_en.pdf.
- Farah, Patricia, Leonardo Granato y Nahuel Oddone (2010). *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.
- Gabbe, Jens (2004). "The Euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation". En *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, N° 3-4: 30-32 en http://www.isigmagazine.isig.it/index_.php.
- (2005). "Governance and cross-border co-operation". Discurso en el RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland. Versión electrónica en <http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/governancevortragjoensuu.gb.pdf>.
- Keating, Michael (1998). *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perkmann, Markus (2003). "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation". *European Urban and Regional Studies*, N° 10: 153-171.

- Raffestin, Claude (1987). "Confini e Limiti". En *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*. Elena Dell' Agnese y Enrico Squarcina (Eds.): 39-55. Torino: UTET.
- Rhi-Sausi José Luis y Dario Conato (2008). "Cooperación descentralizada Unión Europea-América latina y desarrollo económico local". En *Observatorio de la cooperación descentralizada, Estudios de investigación*, N° 6: 1-128. Barcelona.
- (Coords) (2009). *Cooperación transfronteriza e Integración en America Latina*. Roma: CeSPI-IILA.
- Stocchiero, Andrea (2010). "Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una Botella Nueva?". *Working Paper* N°65-2010. Roma: CeSPI.
- Stocchiero Andrea y Marina Izzo (2007). "La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza". *Working paper* N°36. Roma: CeSPI.
- Yoder, Jennifer A. (2003). "Bridging the European Union and Eastern Europe: Crossborder Cooperation and the Euroregions". *Regional and Federal Studies* N°13: 90-106. Taylor & Francis.
- Van Houtum, Henk, Oliver Kramsch y Wolfgang Zierhofer (Eds.) (2005). *Bordering Space*. Londres: Ashgate.

Anexos

Anexo 1

Convenios sobre terrorismo internacional

Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves "Convenio de Tokio", 1963. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves "Convenio de La Haya", 1970. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil "Convenio de Montreal", 1971. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, 1973. Convención internacional contra la toma de rehenes "Convención sobre los rehenes". Convención sobre la protección física de los materiales nucleares "Convención sobre los materiales nucleares", 1980. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, 1988. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988. Protocolo del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 2005. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005.

Anexo 2

Instrumentos internacionales de Derechos Humanos

Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad, Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo 1), Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Anexo 3

Otros instrumentos regionales de protección de DDHH de alta importancia ratificados por Colombia y Ecuador son: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Estatutos y Reglamentos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”.

Anexo 4

En *materia aduanera* las principales Decisiones de la CAN son: Decisión 278 para Actualizar y sustituir la Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Decisión 282 para la Armonización de Franquicias Arancelarias. Decisión 324 sobre el Arancel Externo Común, Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones Intra subregionales. Decisión 574 del Régimen Andino sobre Control Aduanero. Decisión 617 de Tránsito Aduanero Comunitario. Decisión 671 de Armonización de Regímenes Aduaneros.

En el ámbito de *política exterior*: Decisión 458 sobre los lineamientos de la Política Exterior Común. Decisión 476 de Seguimiento de la Política Exterior Común. Decisión 499 sobre Actualización de la Directiva N.º 1 sobre formulación y ejecución de la Política Exterior Común.

En el tema de *política de integración*: Decisión 459 sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Decisión 525 sobre las Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y

seguridad del Pasaporte Andino. Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación. Decisión 504 de Creación del Pasaporte Andino.

En el *ámbito de drogas y delitos conexos*: Decisión 505 del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 602 de Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Decisión 673 del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas”. Decisión 712 sobre el Proyecto de Cooperación DCI-ALA/ 2007/019-670, titulado “Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina”. Decisión 552 del Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

En el tema de *atención en frontera*: Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.

En materia de *protección consular y asuntos migratorios*: Decisión 548 sobre el mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. Decisión 399 de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Decisión 526 sobre Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros. Decisión 582 de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina.

En *derechos humanos* las principales decisiones son: Decisión 586 sobre el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En materia de *seguridad externa*: Decisión 587 que contiene los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

En el ámbito de *desarrollo*: Decisión 614 que contiene la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible.

Este libro se terminó de
imprimir en agosto de 2013
en la imprenta Gráficas V&M
Quito-Ecuador