



Gobernabilidad y
Convivencia Democrática
en América Latina



Memorando de Política

Gobernabilidad, Convivencia Democrática y Fronteras

José Luis Rhi-Sausi ¹

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza, entendida como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional, se ha convertido para América Latina en un desafío de gran relevancia.

Históricamente las fronteras latinoamericanas, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, dieron lugar a una serie de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras con una longitud de más de 40 mil kilómetros. El establecimiento de dichos límites internacionales no ha cesado a lo largo de la “vida independiente” de los países latinoamericanos, restando aún la definición de varios de ellos, mientras se transita el “bicentenario” y se lucha por profundizar los varios procesos de integración subregional que han surgido desde los años sesenta en adelante.

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales, políticas y de seguridad. De ser percibidas como el fin de los Estados, como el límite lejano, fronteras de nadie y muchas veces despobladas, se ha pasado a concebirlas como áreas es-

tratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo se sintetizan en intensas relaciones transfronterizas.

Las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado. Esta concepción permite diferenciar entre límites o líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas con los gobiernos subnacionales (regionales y locales). Esta condición institucional no exceptúa el conflicto entre competencias ni el surgimiento de las denominadas “lagunas competenciales”.

En todo caso, actores fundamentales de la cooperación transfronteriza son los gobiernos subnacionales de las áreas fronterizas y las instituciones de los procesos de integración regional en curso, toda vez que se busca identificar los elementos claves para potenciar la gobernabilidad y la convivencia democrática en dichos territorios.

¹ Director del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma, Italia. Sobre este tema dirige el Proyecto de la Cooperación Italiana “Fronteras Abiertas. Red Interregional para la Cooperación transfronteriza y la Integración Latinoamericana”, ejecutado por el Instituto Italo-latinoamericano (IILA) y el CeSPI.

Las hipótesis de conflicto que promovieron las dictaduras militares de la década del setenta, esto es, la construcción de fronteras armadas, han dado espacio en el presente a un contexto de integración regional, en el que las relaciones fronterizas se pretenden como zonas de desarrollo, bienestar y paz. Con el cuadro integracionista no desaparecen las tensiones y los conflictos, pero si modifican su naturaleza. Las tensiones comerciales, ambientales y de seguridad democrática tienden a substituir las tensiones provocadas por las doctrinas de seguridad nacional.

El paradigma del presente busca contribuir a la cohesión social y territorial, reducir tensiones y conflictos entre países y consolidar los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

Las relaciones fronterizas en América Latina manifiestan diferentes formas y perfiles en función del grado de permeabilidad de los límites nacionales, del peso de la políticas nacional e internacional, de los acuerdos interestatales e interjurisdiccionales y de las iniciativas regionales de conectividad que apoyan, promuevan o limitan la cooperación y la integración fronteriza.

Cada escenario fronterizo es único por naturaleza, como únicas son las fronteras que lo conforman, sin desmedro de ello suele ser posible identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio fronterizo. La cooperación transfronteriza, en efecto, ofrece a las regiones y municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y permite la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole”².

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política nacional y de las políticas públicas locales sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernabilidad reticular fa-

vorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en pos de la activación del capital social local.

“*Governance is about managing networks*”³; y los gobiernos locales y regionales se proponen como los nudos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas, toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua.

Este enfoque “desde abajo” de los procesos de integración regional cuenta con muchos elementos que han emergido en el proceso endógeno de la integración latinoamericana en la última década. Basta pensar los procesos de conectividad e integración física, en particular el programa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), los numerosos acuerdos intergubernamentales y proyectos operativos a cargo de agencias públicas y actores no estatales. Así mismo, se observa una mayor participación en estos procesos de los gobiernos subnacionales, a menudo en alianza con los organismos multilaterales de la cooperación internacional.

Es significativo que la nueva orientación de la Comisión Europea que ha surgido de la Cumbre Euro-Latinoamericana de Madrid, decline su vocación a favorecer la integración latinoamericana mediante una fuerte apertura hacia los actores no estatales: mundo económico privado, instituciones subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, a los cuales se les atribuye un papel relevante en los procesos de integración.

La cooperación transfronteriza hace posible operativamente conciliar los dos criterios fundamentales que han impulsado la integración latinoamericana en las últimas décadas. Por un lado, el criterio geo-económico que ha servido de guía a la integración física del subcontinente. Por el otro, el criterio geo-político que ha guiado los procesos de integración y concerta-

2 Cfr. Fernández Majón, D. “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”. Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, N ° 69. Barcelona, CIDOB, 2005. p. 70.

3 Cfr. Rhodes, R. Understanding governance. Londres: Open University Press, 1997. p. 52.

ción política regional. Ciertamente no se trata de criterios incompatibles, por el contrario, su grado de interacción e interdependencia es notable. Sin embargo, su compatibilidad no se traduce automáticamente en una instrumentación operativa para promover la integración y la cooperación transfronteriza. Cuando la construcción o ampliación de una infraestructura de conectividad permite potenciar la movilidad de bienes y personas en un paso fronterizo, la movilidad real dependerá de diversos factores, pero la existencia de acuerdos institucionales regionales estructurados ofrece mayor fuerza y legitimidad para encontrar las soluciones necesarias. Por ejemplo, el compromiso de Mercosur por instituir las aduanas integradas⁴ y las tarjetas vecinales⁵ en los pasos fronterizos ofrece una condición fundamental para realizar acuerdos que hagan efectiva la movilidad potenciada por la integración física. En alternativa, cuando no existen mecanismos efectivos de concertación regional, los acuerdos binacionales (como el buen ejemplo que muestra la Comisión binacional entre Ecuador y Perú) constituyen la vía más frecuentada, aunque a menudo carecen de vínculos estructurales y se caracterizan por su alta volatilidad.

En América Latina están presentes ambos escenarios, así como diversas son las condiciones de las relaciones bilaterales. En algunos casos, inclusive, resultan más favorables que los mecanismos previstos por las estructuras de concertación regional, en otros las relaciones bilaterales constituyen obstáculos formidables para la integración regional.

Con el proyecto Fronteras Abiertas, terreno de conciliación operativa de los criterios geoeconómicos con los criterios geopolíticos de la integración latinoamericana, es donde la cooperación transfronteriza cobra un papel particularmente relevante. Los temas de la cooperación transfronteriza pertenecen a las relaciones internacionales de bajo y medio perfil. No son y no deben ser parte de la high politics de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Esta formulación ayuda a colocar con su justo peso político las relaciones fronterizas de

los países involucrados, así como ofrece espacio al accionar protagónico de los gobiernos intermedios y locales asignándoles una importante contribución complementaria en los procesos de integración regional. Por otra parte, el ejercicio de políticas de bajo y medio perfil en este ámbito puede contribuir a mitigar el peso de las herencias históricas de conflicto y las tensiones intergubernamentales. Un enfoque de esta naturaleza aumenta la posibilidad de encontrar soluciones concretas a problemas concretos. Involucrar activamente los gobiernos locales y los actores del territorio en esta agenda puede contribuir, además, a mejorar la eficacia de las iniciativas puestas en marcha. Es importante, por lo tanto, pasar de una lógica donde todos los flujos de intercambio fronterizos se clasifican como actos relevantes para la política exterior, a una visión de espacios regionales compartidos que requieren una gestión específica en un cuadro de gobernabilidad multinivel, es decir, basadas en la participación sinérgica de los varios niveles institucionales. Pensemos, por ejemplo, tal y como sostiene una importante funcionaria de la Aduana argentina, en el impacto positivo que podría lograrse en las relaciones comerciales fronterizas, si existiese una distinción entre los flujos de bienes y servicios con estatus de “comercio internacional” y la de los flujos clasificables como “comercio vecinal”. Construir una agenda positiva y operativa en los territorios transfronterizos constituye una perspectiva fundamental, un enfoque de abajo hacia arriba, para producir un salto cualitativo en el proceso de integración latinoamericana.

La gobernabilidad es el tema central que atraviesa las áreas fronterizas latinoamericanas y, por consiguiente, uno de los ámbitos de trabajo prioritario al cual prestar atención. La cooperación transfronteriza, como modalidad de desarrollo territorial que busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera, necesita de una combinación armónica, equilibrada y racional de políticas de gobernabilidad tanto vertical (con los otros niveles institucionales) como horizontal (con los actores del territorio). Los diferentes y variados procesos de inte-

4 La aduana integrada concentra en un sólo punto fronterizo las inspecciones que realizan los dos países colindantes.

5 La tarjeta vecinal es un carnet para los residentes de las áreas fronterizas que facilita su movilidad transfronteriza.

gración en América Latina muestran una agenda todavía muy incipiente por lo que respecta a la gobernabilidad de los espacios fronterizos. Por una parte, las comunidades locales involucradas en los procesos de integración carecen, o cuentan en forma reducida, de las competencias, capacidades y medios necesarios para sostener los procesos de integración y aprovechar las ventajas de la posición estratégica que asumen en el contexto de la nueva conectividad latinoamericana. Así también, las estructuras de integración regional y los gobiernos nacionales disponen de pocos mecanismos para construir una visión estratégica de sus áreas fronterizas y sobre todo faltan instrumentos operativos para el ejercicio de la gobernabilidad territorial de frontera.

La gestión de los asuntos transfronterizos constituye una de las principales contribuciones europeas a la institucionalidad de la integración. Destacamos el papel de las ciudades y regiones europeas en esta tarea. Se pueden recordar con este propósito algunos de los principios y conceptos que guían y contribuyen al funcionamiento de la gobernabilidad multinivel en las áreas fronterizas: subsidiariedad, flexibilidad, proporcionalidad, participación ciudadana, transparencia administrativa. En particular se pueden destacar el principio de subsidiariedad, mediante el cual el proceso decisional recae en el nivel de gobierno más adecuado para desempeñar la función prevista; y el principio de flexibilidad, mediante el cual se norma la posibilidad de cambiar la programación de actividades de acuerdo a los cambios verificados en la situación de origen. La subsidiariedad y la flexibilidad adquieren especial importancia en los espacios fronterizos, en la medida que se trata de colmar numerosas lagunas en la atribución de competencias institucionales.

La cooperación transfronteriza se realiza y concretiza en programas y proyectos operativos. La gobernabilidad y los acuerdos intergubernamentales constituyen condiciones esenciales, pero el objetivo principal es el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas. Nuestra

experiencia empírica nos ha indicado algunas cuestiones al respecto. Tenemos que en América Latina se registra todavía poca atención a los proyectos de cooperación e integración transfronteriza. Los actores más dinámicos en este ámbito, además de los gobiernos subnacionales de los territorios fronterizos, son los organismos internacionales. En particular, se destacan el Programa de Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) de la CAF y algunos programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Comisión Europea. Los gobiernos latinoamericanos comienzan a promover este tipo de programas y proyectos, incentivados también por la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur. Este es el caso del Programa Fronteiras do Brasil, impulsado por SEBRAE, la agencia brasileña para la promoción de las micro y pequeñas empresas.

En síntesis, la cooperación transfronteriza se propone principalmente cumplir dos funciones. Por un lado, estimular las relaciones entre las instituciones y los actores de los territorios fronterizos para contribuir a prevenir conflictos y reducir tensiones, mediante una serie de acciones de paradiplomacia preventiva. Por el otro, puede contribuir a generar nuevos modelos de regionalización, tendientes a englobar los límites político-administrativos en reagrupaciones territoriales funcionales, de acuerdo a problemáticas comunes e interdependientes. En este proceso, los ejes temáticos prioritarios, identificados por nuestro trabajo de consulta, hacen referencia a la gestión sostenible de los bienes ambientales compartidos; al desarrollo de las economías locales y regionales, con particular atención a los sistemas de micro y pequeñas empresas; a los aspectos culturales e identitarios, a la seguridad democrática de los espacios fronterizos. Un objetivo estratégico de los territorios fronterizos consiste en modificar radicalmente su tradicional colocación periférica y marginal para convertirse en territorios que participan activamente en las nuevas trayectorias del desarrollo latinoamericano.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org