

La cooperación transfronteriza comparte muchos de sus elementos con la cooperación internacional para el desarrollo, como es el hecho de trascender las fronteras entre estados para abordar el desarrollo de territorios adyacentes. Ambas han evolucionado extraordinariamente durante el último medio siglo, permitiendo la participación cada vez mayor de numerosos sectores de la sociedad, incluyendo a todos los niveles de la administración, las organizaciones y agentes sociales, la Academia y, últimamente, también a las empresas. Esta modalidad de cooperación se centra en el abordaje de desafíos comunes para regiones que, aun estando situadas en territorios de características frecuentemente similares, han tenido evoluciones históricas dispares que han dado lugar a diferencias inherentes a su pertenencia a estados distintos. Por ello, una de las primeras tareas es la generación o recuperación de la confianza a través de las fronteras con el fin de luego disponer de las condiciones adecuadas para la planificación estratégica conjunta, el abordaje de los retos compartidos y el desarrollo armónico y sostenible de los territorios transfronterizos.

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas han colaborado en distintas iniciativas en los últimos años, poniendo en común su conocimiento y las intersecciones entre ambas disciplinas, habiendo llegado a la identificación y definición de un nuevo concepto: la *cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Así, es entendida como la utilización en varias iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo localizadas en territorios de frontera, especialmente en América Latina, de la experiencia acumulada en Europa sobre cooperación transfronteriza. Con esta lógica, se ha invitado a un grupo de expertos y expertas en distintas disciplinas relacionadas para que contribuyan con sus conocimientos y ofrezcan una panorámica de este nuevo concepto desde un punto de vista conceptual, sectorial y geográfico.



Leticia Bendelac Gordon
y Martín Guillermo Ramírez (coords.)

La cooperación transfronteriza para el desarrollo



Leticia Bendelac Gordon
y Martín Guillermo Ramírez (coords.)

La cooperación transfronteriza para el desarrollo



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR JOSÉ ÁNGEL SOTILLO Y TAHINA OJEDA MEDINA



© LETICIA BENDELAC GORDON, MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ, JUAN MANUEL TRILLO SANTAMARÍA, DIRK PETERS, TAHINA OJEDA MEDINA, BÁRBARA GÓMEZ VALCÁRCEL, JUAN MANUEL SANTOMÉ CALLEJA, PATRICK COLGAN, NAHUEL ODDONE, AURORA HERNÁNDEZ ULATE, JORGE GARCÍA BURGOS, WILSON CASTAÑEDA CASTRO, ALFREDO BULA BELEÑO, CINDY HAWKINS RADA, NATHALIE VERSHELDE, RICARDO FERREIRA, JAMES W. SCOTT, MOHAMADOU ABDOUL, JOSÉ MARÍA CRUZ, ELISABETTA NADALUTTI, KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ, 2019

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2019
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (IUDC), 2019
DONOSO CORTÉS, 63
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
IUDCUCM@UCM.ES

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO

ISBN: 978-84-9097-605-0
DEPÓSITO LEGAL: M-1.025-2019
IBIC: JPS

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

La cooperación transfronteriza ayuda a mitigar las desventajas de las regiones fronterizas, supera su situación periférica y mejora las condiciones de vida de la población. Abarca las esferas cultural, social y económica de la vida, aunque también las infraestructuras. Y supone adquirir tanto el conocimiento como la comprensión de las características sociales, culturales, lingüísticas y económicas distintivas del vecino, fuente en última instancia de la confianza mutua, que es un requisito previo para el éxito de cualquier cooperación transfronteriza.

ARFE, Carta de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas Europeas,
EUREGIO-Gronau, 20 de noviembre de 1981

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Leticia Bendelac Gordon y Martín Guillermo Ramírez 7

CAPÍTULO 1. FRONTERAS Y PODER: UNA RELACIÓN ESTRECHA
LEÍDA DESDE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA 15

Juan Manuel Trillo Santamaría

CAPÍTULO 2. CONSIDERACIONES LEGALES SOBRE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA 30

Dirk Peters

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR TRANSFRONTERIZA COMO HERRAMIENTA
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 Y LOS ODS 47

Tahina Ojeda Medina

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA AL SERVICIO
DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA COHESIÓN SOCIAL 61

Bárbara Gómez Valcárcel y Juan Manuel Santomé Calleja

CAPÍTULO 5. LAS CICATRICES DE LA HISTORIA: COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ ENTRE IRLANDA E IRLANDA DEL NORTE 77

Patrick Colgan

CAPÍTULO 6. POTENCIAL DE LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS
PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS REGIONALES DE VALOR 93

Nahuel Oddone

CAPÍTULO 7. AGUA, RÍOS Y CUENCAS INTERNACIONALES:
UNA APUESTA POR LA GESTIÓN TRANSFRONTERIZA 106

Aurora Hernández Ulate

CAPÍTULO 8. MIGRACIONES Y CONSTRUCCIÓN DE FRONTERAS 118

Jorge García Burgos

**CAPÍTULO 9. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO
Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES: UNA PROPUESTA DE ACCIÓN
DESDE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA 130**

Leticia Bendelac Gordon

**CAPÍTULO 10. TERRITORIOS Y DIVERSIDAD: LA DEFENSA DEL COLECTIVO LGBTI
A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS 145**

Wilson Castañeda Castro, Alfredo Bula Beleño
y Cindy Hawkins Rada

**CAPÍTULO 11. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO A NIVEL REGIONAL 158**

Nathalie Verschelde y Ricardo Ferreira

**CAPÍTULO 12. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA
DE LA ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (ARFE) 173**

Martín Guillermo Ramírez

**CAPÍTULO 13. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y DESARROLLO REGIONAL
EN LAS FRONTERAS EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA 189**

James W. Scott

**CAPÍTULO 14. LAS EXPERIENCIAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
EN ÁFRICA 208**

Mohamadou Abdoul

**CAPÍTULO 15. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: NUEVOS RETOS Y ESCENARIOS 221**

José María Cruz

**CAPÍTULO 16. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL SUDESTE ASIÁTICO
ANALIZADA DESDE UN ENFOQUE ÉTICO HUMANÍSTICO 233**

Elisabetta Nadalutti

EPÍLOGO 249

Leticia Bendelac Gordon y Katty Cascante Hernández

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo de temática tan amplia se aborda desde una doble perspectiva: geográfica, por cuanto son reflexiones principalmente basadas en la experiencia y potencialidades observadas en América Latina y Europa, e instrumental, en la medida en que se comparten algunos aprendizajes y reflexiones extraídos por sus autores de su participación en el programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina para la mejora de la cohesión social, EUROsociAL+. Las opiniones aquí compartidas parten, por tanto, de una mirada birregional UE-América Latina y de un punto de vista más empírico que académico por estar basadas en la observación, en el acompañamiento a reformas concretas de políticas

* Se quiere agradecer expresamente a Marisa Ramos, coordinadora del Área de Gobernanza de EUROsociAL+ hasta julio 2018, por sus sugerencias y valiosas observaciones durante la realización de este artículo.

** Bárbara Gómez Valcárcel es licenciada en Psicología y especialista en cooperación internacional para el desarrollo y políticas de igualdad de género; es técnica de Gobernanza en el programa EUROsociAL+, de la Comisión Europea, que gestiona la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Juan Manuel Santomé Calleja es licenciado en Ciencias Económicas y especialista en cooperación internacional para el desarrollo, desempeña sus funciones como director del programa EUROsociAL+, y cuenta con más de 25 años de experiencia en el ámbito del desarrollo internacional.

públicas y en debates mantenidos con *policy makers* y actores institucionales, principalmente.

La hipótesis que queremos presentar aquí es que *la cooperación transfronteriza en clave de gobernanza democrática para la cohesión social es un acelerador de la Agenda 2030*. Y en cuanto “vector” acelerador de la consecución de los ODS pactados por la comunidad internacional, la cooperación transfronteriza debe ocupar un lugar central y no periférico (a lo que siempre parece apuntar “lo fronterizo”) en los planes estratégicos nacionales y regionales que se están diseñando para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Este análisis pretende ser, por tanto, un aporte para el debate y la reflexión que acoge esta publicación y también, por qué no, una invitación, tanto para la academia como para *practitioners*, a comprobar o refutar, siquiera parcialmente, la hipótesis mencionada.

Varios supuestos asumidos *ex ante* sostienen la hipótesis “fuerte” enunciada, a saber:

- La cohesión social, como medio y como fin, constituye un “combo”¹ de ODS y metas asociadas específicas que, abordadas conjuntamente, son un detonador de la Agenda 2030 y posibilitan su avance de forma integral. Es oportuno clarificar en este punto que nos alineamos con un concepto de cohesión social que se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que integran la sociedad; la cohesión social se define, pues, como la dialéctica entre los mecanismos instituidos inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (CEPAL, 2007a)². La cohesión social tendría así un componente objetivo centrado en las desigualdades y brechas de ingreso, en el acceso a servicios públicos y derechos, en la distribución del poder en clave de género y un componente subjetivo relativo al sentido de pertenencia, la confianza en el otro/los otros. Se asume la cohesión social como un fin en sí misma, pero también como un medio para lograr resultados; esta segunda acepción invita a adoptar la cohesión social como instrumento conceptual (medio) que permita, en un contexto de crisis, volátil y de incertidumbre, llevar a cabo un análisis de la realidad en clave de brechas y de pertenencia,

1. El término *combo* se utiliza aquí en referencia a la metodología diseñada por PNUD que postula que cada país debe focalizar los esfuerzos en un conjunto (*combo*) específico de ODS y metas, definido a partir de las muy diferentes realidades institucionales, sociales y económicas existentes.

2. Sojo, 2017.

y abordar el necesario ejercicio de priorización estratégica. La cohesión social desde esta acepción, de medio para lograr resultados, funciona como una brújula para orientarnos en tiempos de desconcierto³, como decisor de políticas (*policy maker*) que debe optar por un *policy mix* determinado para abordar la Agenda 2030. Los gobiernos locales son actores claves para fortalecer la cohesión social, pues el territorio local es espacio de proximidad y generación de vínculos. Creemos, en definitiva, que adoptar el “criterio”, la “mirada” de cohesión social favorece un avance integral hacia el cumplimiento de la Agenda 2030.

- La gobernanza democrática, que implica fortalecer el Estado democrático y de derecho, es una condición indispensable para el avance de la Agenda 2030. El ODS 16, que recoge principalmente las metas de mejora de la gobernanza, tiene, como es bien sabido, un carácter transversal al resto de la agenda y se constituye en un multiplicador central para el cumplimiento del resto de ODS. Corresponde a un Estado democrático instalar políticas públicas incluyentes y actuar con transparencia y probidad, para generar confianza y fortalecer la cohesión social, afrontando las asimetrías territoriales en aras del objetivo de fortalecer la cohesión territorial.

- El ODS 16 (*good governance*), como decíamos, es transversal al resto de la Agenda 2030; los ODS 12 (producción y consumo responsables) y 10 (reducir desigualdades) son los que más correlaciones tienen con el resto de la Agenda 2030⁴—nótese que en el centro de la cohesión social está la reducción de brechas y desigualdades—; el ODS 5 (igualdad de género) es de por sí estructurante y apunta a un cambio global de paradigma; adicionalmente, varios ODS se orientan a combatir el cambio climático, ese gran reto común en el que nos jugamos la supervivencia como especie. Pero, probablemente, el motor principal para que la apuesta civilizatoria de la Agenda 2030 se haga realidad descansa en el ODS 17, alianzas para lograr los objetivos. La Agenda 2030 es horizontal, asume que todos compartimos problemas comunes y que las soluciones deben ser globales; parte de la interdependencia donde lo local es influido por lo global y viceversa, y su alcance trasciende el ámbito del Estado nación, pues, como es sabido, muchos retos no pueden ser abordados únicamente a escala nacional. La cooperación internacional y, en concreto, la promoción de alianzas (ODS 17) para el desarrollo tienen un carácter no solo

3. *Ibidem*.

4. CEPAL, 2017.

táctico (optimizar recursos, etc.), sino estratégico, lo que permite construir la plataforma multipaís, multidimensional, necesaria para que la Agenda 2030 pueda cumplirse.

- Asumimos y destacamos, como asunción *ex ante*, que uno de los principios inspiradores de la Agenda 2030 es la paz. A través de esta agenda, los 193 Estados miembros se comprometieron a velar por un crecimiento económico sostenido e integrador, la inclusión social y la protección del medioambiente, y a hacerlo en un marco de paz y cooperación.
- El territorio, en cuanto variable espacial, no es únicamente “objeto” de desarrollo, sino “sujeto” activo, agente del cambio y desarrollo.
- Asumimos postulados que desde la filosofía y la biología plantean que en “los límites la realidad se hace más densa”⁵ y la existencia del llamado “efecto borde”⁶, que implica que en los espacios limítrofes (de ecosistemas) el número de interacciones entre organismos es más rico y complejo que fuera de ellos (teniendo en cuenta, además, que cuando los bordes de un ecosistema natural se expanden —por ejemplo, por tala de bosques— el sistema ecológico puede ser afectado seriamente por cierta distancia alrededor de los bordes)⁷. Estos postulados son aplicables y válidos también para individuos y sociedades humanas.

A continuación, se aborda la conceptualización de gobernanza democrática, identificando algunas problemáticas para la región de América Latina, poniendo énfasis en las brechas territoriales y los desiguales índices de desarrollo regional existentes. Seguidamente, entramos en la cohesión territorial, ligada al concepto de cohesión social y a las políticas públicas vinculadas con el territorio, para desembocar en la cooperación transfronteriza en clave de gobernanza democrática para la cohesión social y su potencial acelerador de la Agenda 2030.

5. Trias, 1985.

6. Eugene P. Odum (1971), profesor de ecología, destacó que “se conoce como efecto de borde a la tendencia de un aumento en la variedad y diversidad en donde dos comunidades se encuentran”.

7. *Ibidem*.

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

La buena gobernanza promueve, respalda y preserva la equidad, la participación, el pluralismo y el desarrollo. Mejorar la gobernanza democrática de un país es un mecanismo quizás menos tangible que las políticas sociales, pero igual de importante y efectivo para la construcción de cohesión social. Para ello, se requiere de instituciones públicas eficientes y eficaces, con legitimidad entre sus ciudadanos, que conduzcan sus acciones bajo principios de transparencia y probidad. La corrupción, la violencia, la impunidad o la falta de acceso a la justicia y la falta de sistemas fiscales merman las capacidades del Estado. Fortalecer, por tanto, el Estado democrático y de derecho es fundamental para la formulación de políticas incluyentes y el desempeño eficiente de sus funciones administrativas y de gestión, afrontando de la misma forma las asimetrías territoriales al interior de los países.

Por otro lado, la cohesión social es un valor, un principio que se presenta como el horizonte hacia el cual orientar la acción pública. Es hoy a la vez un problema y una de las principales preocupaciones de gobiernos y organizaciones, después de una época de erosión de los vínculos que construyen el Estado democrático y el fomento de la privatización de las relaciones sociales, mostrar sus terribles efectos en términos de fragmentación social. Es una noción intangible que generalmente apreciamos más por su ausencia.

Hay razones que devienen del contexto, de la historia y de ciertas situaciones coyunturales que hacen a las sociedades más o menos cohesionadas. Para América Latina, la principal preocupación vinculada con la cohesión social es la desigualdad, cuya magnitud la convierte en el continente más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso.

GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA

Tratar de condensar en unas líneas los principales problemas de América Latina en el ámbito de la gobernanza democrática y su impacto en la cohesión social es una tarea casi imposible. Los desafíos son ingentes en tanto en cuanto se sitúan en el mismo modelo de contrato social y se reflejan en un débil modelo fiscal incapaz de reducir los desequilibrios sociales y territoriales, así como en una falta de reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía en materia de derechos y obligaciones, entre otros. Y este desequilibrio en el contrato social genera un círculo vicioso que limita las políticas para la cohesión social.

En un contexto de desaceleración económica, los ciudadanos latinoamericanos demandan respuestas efectivas del Estado a sus problemas y necesidades y, aunque sin duda se están generando avances en las políticas, estas siguen produciendo impactos limitados, lo que redundará en una creciente desconfianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la democracia y en sus instituciones. A ello se suman otros factores: una baja valoración de los servicios públicos; importantes obstáculos en el acceso a derechos, especialmente en grupos vulnerables; muy baja confianza interpersonal; y un ejercicio de la ciudadanía basado, sobre todo, en el ejercicio del voto con alta permisividad con el fraude fiscal y la corrupción, y con baja implicación ciudadana en los asuntos públicos.

De acuerdo con algunos de los diagnósticos e informes realizados en los últimos años por organismos internacionales y agencias de desarrollo, se pueden señalar de manera específica las siguientes problemáticas relacionadas con la gobernanza democrática⁸:

1. Debilidad de la capacidad institucional para promover políticas de equilibrio y cohesión, producto, entre otros motivos, de un desajustado modelo fiscal y de unas instituciones poco eficientes, con escasa capacidad para diseñar y gestionar políticas que reduzcan brechas sociales, económicas y territoriales.
2. Debilidad del Estado de derecho, plasmado especialmente en las dificultades para prevenir la violencia, para proteger derechos y para facilitar el acceso a la justicia de personas y grupos especialmente vulnerables a los que el sistema tiende a excluir.
3. Debilidad de los mecanismos estatales y sociales de rendición de cuentas que aseguren la transparencia, control y sanción de políticos y funcionarios.
4. Desconfianza de los ciudadanos en las instituciones, erosión de la idea de ciudadanía y débil sentimiento de pertenencia a proyectos democráticos, que no se ven suficientemente compensados por instituciones inclusivas, ni con mecanismos de participación en las decisiones públicas y sensibles a los problemas de los ciudadanos.
5. Débil cultura cívica ciudadana que se plasma en una inadecuada socialización de valores éticos de justicia y solidaridad por parte de amplios sectores de la ciudadanía y en una falta de respeto por la legalidad.

8. Plan Estratégico de Programa (PEP) EUROsocial+, Área Gobernanza Democrática.

Sin embargo, la gobernanza democrática es especialmente necesaria en estos momentos, más que nunca, para promover la cohesión social, por tres razones:

1. Para reducir las brechas sociales y territoriales, lo que requiere de sólidas finanzas públicas basadas en políticas fiscales progresivas que permitan una mayor distribución del ingreso y de políticas de cohesión territorial que articule desarrollo y territorio.
2. Para proteger derechos y garantizar la inclusión social, especialmente de grupos en situación de vulnerabilidad, o para facilitar la convivencia en entornos seguros, libres de violencia y en los que se pueda vivir dignamente. Ello requiere facilitar el acceso a la justicia y promover espacios de prevención social de la violencia.
3. Para promover el buen gobierno y regenerar o promover la ciudadanía democrática, recomponiendo el tejido social basado en valores democráticos, en gobiernos responsables y transparentes y en ciudadanos activos e implicados, como antídoto frente a la creciente desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y frente a la corrupción o el fraude fiscal.

BRECHAS TERRITORIALES Y DESIGUALES ÍNDICES DE DESARROLLO REGIONAL

Según CEPAL (2015) y con base en Índice de Desarrollo Regional Latinoamericano (IDR), se puede identificar la existencia de grandes áreas en América Latina caracterizadas por elevadas condiciones de rezago, tales como la Región Nordeste de Brasil, el Suroeste de México y la Región Andina y Amazónica de Colombia, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, para el caso de Chile y Argentina, a pesar de tener a la mayoría de sus territorios con altos niveles de indicadores de desarrollo, se observan algunas diferencias en el Norte Grande de Argentina y en el sur de Chile.

En la interpretación del coeficiente de Gini territorial de los últimos años, se observa una ligera tendencia convergente en la reducción de desigualdades económicas territoriales en varios países, pero, a pesar de la reducción de desigualdades, aún persisten fuertes brechas en el valor agregado per cápita de los territorios. Una gran parte de los territorios de los países de la región ha mostrado dinámicas de crecimiento económico positivas, pero no se observa una

clara relación entre el desempeño económico reciente y los niveles de los indicadores sociales. Las desigualdades territoriales latinoamericanas han adoptado históricamente dos formas principales: i) una fuerte concentración geográfica de la población y la actividad económica y ii) elevadas brechas relativas entre territorios en las condiciones generales de vida de la población.

Una de las asignaturas pendientes en la ruta hacia el desarrollo inclusivo en América Latina es, por tanto, la desigualdad territorial. Las desigualdades económicas y sociales se expresan también en la geografía del desarrollo. Las condiciones de acceso a la vida política, al mercado de trabajo y a servicios esenciales, como la educación y la salud, dependen tanto del lugar de nacimiento o residencia como de factores íntimamente vinculados entre sí, tales como la etnia, el género o la clase social.

Varios países han reconocido estas disparidades regionales como un problema nacional y han adoptado iniciativas, estrategias y políticas desde el nivel nacional para contrarrestarlas. Se han dado importantes avances en la incorporación de la dimensión territorial en diversos ámbitos de la acción del Estado. Brasil puso en marcha su Política Nacional de Desenvolvimiento Regional; Argentina estableció el Plan Estratégico Territorial en 2016; Perú, el Plan Bicentenario 2021 (eje 5) y la Política Nacional de Descentralización; Uruguay desarrolla el programa Uruguay Integra; y México, su Política Nacional de Desarrollo Regional, entre otros.

La desigualdad territorial, por tanto, es un problema que ocupa la agenda de las políticas públicas. El ritmo y la madurez de estos procesos son diferentes, y cada país avanza de acuerdo con sus especificidades y heterogeneidad institucional. Es necesario un abordaje particular para atender las necesidades en cada caso, pero ya se observan iniciativas multipaís desde la región latinoamericana que pueden dar respuesta a las problemáticas nacionales⁹. Es el caso de

9. El Área de políticas de Gobernanza Democrática del programa de la Comisión Europea para la cohesión social en América Latina, EUROsociAL+, bajo la responsabilidad de la FIIAPP, FSP, desarrolla, entre otras, la línea de acción de Desarrollo Regional, que aborda fundamentalmente las políticas públicas orientadas a reducir las brechas territoriales y desiguales índices de desarrollo regional en América Latina. Este desarrollo regional se entiende, en el marco de EUROsociAL+, "como mecanismos eficientes para responder a las necesidades ciudadanas en cada territorio, fomentando un nuevo sistema de impulso y acompañamiento a la innovación y al emprendimiento en los territorios de cara a otorgarles mayores capacidades de autogobierno e incentivando el desarrollo de las zonas fronterizas que se han caracterizado por su rezagado avance en desarrollo respecto a otras zonas". Tal y como señala el Plan Estratégico del Programa (PEP) EUROsociAL+, se ha optado por considerar la línea de acción Desarrollo Regional como una de las líneas de abordaje dentro del Área de Gobernanza, una vez detectado que el trabajo en el establecimiento del equilibrio territorial está siendo en la región una de las políticas con mayor potencial en la contribución a la cohesión social en cuanto lucha contra las desigualdades (territoriales en este caso) y, en definitiva, como potenciador de desarrollo inclusivo".

la casi reciente Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, un espacio que promueve el intercambio de experiencias sobre políticas de desarrollo regional y el compartir entre sus miembros las mejores prácticas desarrolladas en América Latina. Busca analizar, comparar, diseñar y formular estrategias y herramientas, que puedan ser asumidas por los decisores políticos de los países y que conlleven inclusión social y sostenibilidad ambiental en el ámbito territorial. Permite que las diferentes problemáticas y los diversos enfoques —de acuerdo con las distintas realidades de cada país— enriquezcan la visión de unos y otros, para que extraigan las lecciones aprendidas y les faciliten las mejores prácticas de intervención pública en materia de desarrollo regional.

Además, la dimensión territorial del desarrollo desempeña un papel importante en un conjunto de acuerdos globales, tales como la Agenda 2030, Hábitat III, el Consenso de Montevideo de Población y Desarrollo y el Marco de Sendai, entre otros. Estos acuerdos también dan cuenta de la creciente relevancia que han adquirido perspectivas más integrales y complejas sobre el desarrollo, ya que el espacio, en sus diversas expresiones (urbanas, rurales, regionales), es precisamente una manifestación concreta de dicha complejidad.

LA COHESIÓN SOCIAL Y LA COHESIÓN TERRITORIAL

Tal y como venimos señalando, la gobernanza democrática local implica la identificación y fomento de los actores múltiples y diversos que son capaces de representar instituciones y, significativamente, el conjunto de intereses, valores, mentalidades y prácticas locales de interrelación coordinada en torno a una estrategia de desarrollo democrático local. La responsabilidad política democrática exige la construcción necesaria de marcos.

Alcanzar la cohesión social es un desafío colectivo. No se agota ni se completa: es un desafío permanente. Como tal, convoca especialmente a los gobiernos locales, ya que el territorio local es espacio de proximidad y de generación de vínculos. Convoca asimismo a los gobiernos regionales, provinciales o intermedios, que cuentan con los recursos y las capacidades de reequilibrar el territorio. Además, por supuesto, convoca a los gobiernos nacionales, que deben recuperar el papel de redistribuidores, articuladores y reguladores del sistema social.

Respecto a la cohesión social, el programa EUROsociAL+ añadió ya en su segunda fase el sentimiento de pertenencia ciudadana a una comunidad:

“Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa”.

La cohesión social y la cohesión territorial van juntas, así como la sociedad y el territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político, y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social.

Asimismo, en la actualidad, en Europa se está lejos de concebir la cohesión territorial simplemente como una ordenación equilibrada y sostenible del territorio¹⁰. Hoy, en Europa, la cohesión territorial se entiende fundamentalmente como un desarrollo territorial efectivamente dirigido por los valores de sostenibilidad y reducción de los desequilibrios sociales. Así, en el tercer informe sobre la cohesión económica y social de la Comisión Europea, se señala que “el concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social, tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones”.

Desde AERYC¹¹ identifican cuatro dimensiones en las que la mejora de la cohesión territorial incide en una mayor cohesión social:

1. En primer lugar, la cohesión territorial contribuye a la cohesión social reduciendo o superando la discriminación por localización geográfica.
2. La ordenación del territorio y la movilidad fácil y sostenible, y la generación de espacios públicos simbólicos articuladores de la vida ciudadana, permiten el encuentro ciudadano en la diversidad, facilita que los distintos sectores de la población en un ámbito territorial determinado se sientan pertenecientes y arraigados al lugar y sean capaces de ejercer una ciudadanía activa.
3. El desarrollo territorial guiado por objetivos de cohesión social permite la generación de fondos y el establecimiento de los mecanismos de solidaridad entre territorios, además de incidir positivamente en la igualdad de oportunidades de la población del territorio.

10. Romero, 2005.

11. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa. Josep María Pascual Esteve, director de Estrategias de Calidad Urbana.

4. La cohesión territorial conlleva el desarrollo de relaciones estables y positivas en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

En conclusión, se precisa de una cohesión social previa, conceptualizada como capacidad de organización y acción de un territorio, como condición para un desarrollo territorial endógeno, sostenible y sostenido en el tiempo.

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y COHESIÓN SOCIAL

La cooperación transfronteriza en su esencia es la colaboración entre zonas adyacentes a ambos lados de una frontera. No obstante, es importante entenderla hoy en día no únicamente como el resultado de límites políticos entre Estados, sino como realidades socioterritoriales. Las regiones transfronterizas son espacios que otorgan una nueva "centralidad" a los territorios que, por lo general, mantienen un carácter periférico con respecto al Estado al que pertenecen. La región transfronteriza genera intensos flujos materiales e inmateriales, y aumenta las oportunidades de innovación y desarrollo. Siguiendo la asunción del "efecto borde", diríamos que el "gradiente" de brechas institucionales o de pobreza que pudiera haber en los bordes, en los espacios limítrofes o fronterizos, pueden suponer, por tanto, una oportunidad de innovación, aprendizaje y "otro" desarrollo alineado con la Agenda 2030.

La cooperación transfronteriza permitiría entonces abordar retos multidimensionales en clave de agenda civilizatoria (Agenda 2030), en muchas ocasiones, mejor que en territorios "centrales", justamente por contener en su propia naturaleza "la alteridad", lo que permite activar el ODS 17 buscando procesos de integración regional y alianzas internacionales.

Suelen darse cuatro etapas en la conformación de un proceso de cooperación transfronteriza: 1) información, en la cual las instituciones de los dos territorios se conocen y "evalúan" mutuamente; 2) consulta recíproca antes de implementar políticas o medidas a nivel local que puedan directa o indirectamente tener impacto en el otro lado de la frontera; 3) armonización de leyes y reglamentos; y 4) integración de los territorios como un único espacio (no se puede implementar una integración en uno o más ámbitos sin pasar previamente por las tres etapas anteriores)¹².

12. Propuesta de Dario Conato para el programa Fronteras Abiertas (CeSPI-IILA, Italia).

A través de la cooperación transfronteriza se abre una dimensión nueva del desarrollo local, que rompe rígidas divisiones nacionales y crea nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados. Son indudables las dificultades que subyacen a estos mecanismos; recelo por parte de los gobiernos centrales, distintos niveles de capacidad de gestión, divergencias en el grado de descentralización, etc. Por ello, es importante construir mecanismos de concertación entre las administraciones locales, que les den estabilidad y continuidad en el tiempo a las relaciones institucionales y también a la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas. Pero, ciertamente, es plausible defender que en las regiones fronterizas pudiera existir una mayor "elasticidad institucional", no en el sentido de laxitud, sino de capacidad de innovación de la arquitectura institucional fronteriza. La "forma" institucional tendría en la frontera el potencial de ser más porosa, más flexible, más receptiva a la innovación que en los territorios centrales. Algunas de las problemáticas relacionadas con la gobernanza democrática podrían tener aquí, en la cooperación transfronteriza, respuestas dignas de ser estudiadas por los centros de poder. La dialéctica fronteriza es un vector que tiene el potencial de incidir en la rendición de cuentas, en la confianza de la ciudadanía en las instituciones (porosas, receptivas, que responden a necesidades particulares de la zona fronteriza), en el establecimiento de mecanismos alternos de resolución de conflictos, en la construcción de un nuevo contrato social ciudadanía-Estado(s) —al menos son dos en la frontera—, un nuevo pacto de gobernabilidad. Potencial de la dialéctica fronteriza que solo a través de la cooperación puede detonarse y optimizarse. De una cooperación transfronteriza, por tanto, en clave de gobernanza democrática para la cohesión territorial y social.

Los gobiernos locales de frontera han sabido y debido adaptarse en muchos casos para dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales con un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política para favorecer la cohesión social y las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros (Oddone, 2016).

Es necesario recordar aquí que muchos territorios fronterizos han tenido históricamente menor presencia institucional del Estado, por su carácter periférico y usualmente alejados de los centros de toma de decisiones políticas y económicas. Esta situación de cierto abandono, lógicamente, tenía efectos nocivos en cuanto a la inversión pública, cantidad y calidad de prestación de servicios

públicos, etc. Sin embargo, este vacío del Estado ha sido en muchas ocasiones ocupado por actores de la cooperación internacional que visualizaron la oportunidad de apoyar el desarrollo de las franjas fronterizas en clave binacional (en el capítulo 3 de este libro, Tahina Ojeda presenta este caso como una experiencia destacada de cooperación Sur-Sur transfronteriza), constituyéndose en verdaderos laboratorios de desarrollo, con múltiples lecciones aprendidas que están llamadas a inspirar la cooperación y la puesta en práctica de políticas públicas en los territorios centrales. Innovaciones que pasan por el apoyo a la creación de institucionalidad binacional, espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, fortalecimiento del vínculo social y del sentido de pertenencia, en muchos casos, sobre la base de una identidad cultural común, etc. En definitiva, innovaciones en clave de gobernanza democrática para la cohesión social.

Por tanto, dado que concebimos la cooperación transfronteriza como potenciador de la cohesión territorial según el paradigma europeo, entendemos que esta misma contribuye al establecimiento del sentido de pertenencia que es factor fundamental para una efectiva cohesión social. Se hace evidente que en las zonas fronterizas el sentimiento de pertenencia iría más allá de los límites geográficos. Podemos observar cómo, en muchas ocasiones, poblaciones de municipios que colindan con los municipios de países vecinos comparten más aspectos comunes desde el punto de vista cultural —pero también social, en cuanto al acceso a servicios (por ejemplo, hospitales)— que con sus conciudadanos de municipios o provincias más alejados de la frontera. Es por ello por lo que, para abogar por una auténtica integración regional, es esencial tener presentes los beneficios de establecer acuerdos fronterizos que potencien el desarrollo en las zonas limítrofes.

Igualmente, en la UE, la promoción de la cooperación transfronteriza se contempla como una parte importante de los esfuerzos por fomentar la cohesión en el territorio de América Latina. La integración fronteriza en América Latina y el Caribe ha crecido fuertemente durante los últimos años, ya sea a partir de fenómenos espontáneos surgidos desde los propios territorios, o bien por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, por la cooperación internacional descentralizada. La frontera, conformada por diferentes iniciativas en la región y que se apoyan desde el programa EUROsociAL+, no escapa a esta regla, representa ejemplos de dinámicas espontáneas derivadas del liderazgo de las autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores¹³.

13. Dos ejemplos de este apoyo los constituyen las siguientes iniciativas: 1) Estrategia Binacional de desarrollo territorial fronterizo México-Guatemala, con el objetivo de la consecución de resultados concretos en la implementación de proyectos de planeación y cooperación fronteriza para paliar los

CONCLUSIONES

Con el regreso de la democracia en los años ochenta, los gobiernos nacionales comenzaron a explorar el camino de la integración como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían¹⁴. Sin embargo, la integración regional no supuso el fin de las fronteras ni de las interacciones en frontera; al contrario, solo las redimensionó, haciéndolas más visibles por estimularlas o crear nuevas limitaciones. Realmente, si la integración regional sigue siendo un reto clave para el desarrollo y futuro de América Latina, hay que asumir que tan importante como armonizar sistemas nacionales de cualificación profesional que permita la movilidad, avanzar hacia reducciones arancelarias y el mercado común, etc., es el territorio y el valor no solo inclusivo y de aprendizaje e innovación, sino también simbólico de la cooperación transfronteriza.

Por otra parte, una condición fundamental para la cooperación fronteriza está dada por la convivencia pacífica que constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza.

El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia. En este sentido, la cooperación fronteriza es "una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales" (Pekermann, 2003: 154) que busca construir áreas de paz, desarrollo económico y bienestar sociocomunitario. Es pertinente recordar aquí la iniciativa de Áreas Protegidas Transfronterizas por la Paz, que, desde los años setenta, se promueve desde el IUCN y lleva a la emergencia de los llamados Parques para la Paz, definidos como "zonas trasfronterizas oficialmente

problemas económicos, sociales y ambientales que enfrentan las comunidades que habitan en las fronteras entre México y Guatemala y fomentar el desarrollo de la región fronteriza entre los dos países. De esta forma, se pueden afrontar las distintas problemáticas que comparten, tales como la alta marginación y pobreza relacionada con bajos niveles educativos; infraestructuras insuficientes; la ausencia o deficiencia de los servicios básicos y de salud; así como una alta exposición a desastres naturales, entre otras. 2) Fortalecimiento de las capacidades de autoridades públicas subnacionales en el diseño y ejecución de iniciativas de desarrollo territorial transfronterizo entre Ecuador y Colombia, con el objetivo de contribuir al desarrollo y cohesión económica, social y cultural de la ZIF colombo-ecuatoriana a través del diseño e implementación de proyectos e iniciativas transfronterizas que generen un valor agregado al territorio de frontera asegurando el bienestar de sus habitantes. Así, se fortalecen las capacidades de concepción y gestión de proyectos e iniciativas transfronterizas de actores públicos nacionales y subnacionales a través de acciones de formación en las que participen igualmente actores territoriales.

14. En el Mercosur, la República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

consagradas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, así como a la promoción de la paz y la cooperación”. Si la cooperación transfronteriza construye áreas de paz, y la paz está en el centro de la Agenda 2030, su carácter acelerador y detonador en el cumplimiento de los ODS debería ser muy tenido en cuenta.

Desde el programa EUROsociAL+ (línea de acción Desarrollo Regional-Área Gobernanza Democrática) apoyamos la generación y fortalecimiento de programas de cooperación transfronteriza en América Latina desde una triple concepción: 1) entendiendo que son procesos que mejoran las relaciones exteriores de los países de la región en pro de una integración más efectiva, teniendo en cuenta que la nueva territorialidad encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales; 2) teniendo en cuenta que las zonas fronterizas son consideradas las zonas con mayor rezago en desarrollo y la cooperación en la frontera impulsará un crecimiento más inclusivo; y 3) asumiendo que la zona fronteriza tiene un mayor potencial de aprendizaje e innovación. La multidimensionalidad de la agenda fronteriza se concierta con la multidimensionalidad característica de la innovación, que es la que se requiere para el cumplimiento de los ODS.

Hacemos, pues, una invitación a aprovechar el potencial de la cooperación transfronteriza como acelerador de la Agenda 2030, para lo que se requiere realmente de una apertura a la “razón fronteriza” (Trías, 1999) que aquí nos inspira y de una inversión de la secuencia del diseño de políticas de gobierno multinivel y estrategias de descentralización, así como del flujo de aprendizaje e innovación, apostando por el sentido periferia-centro. Es seguro que en la frontera encontramos mayor número de preguntas a los retos compartidos que representa la Agenda 2030, pero también es plausible que, por hacerse la realidad más densa en el límite, encontremos en los espacios fronterizos muchas de las respuestas que buscamos.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina*.
— (2015): *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y Caribe. Pactos para la Igualdad territorial*.
— (2017): *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*.
COMISIÓN EUROPEA (2016): *Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial*, Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo: Colección Herramientas y Métodos, documento de referencia nº 23.
COMITÉ DE LAS REGIONES (2009): *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*.
EUROsociAL+ (2017): *Plan Estratégico de Programa (PEP)*.

- FIIAPP (2018): Sistema de información de actividad (SIA) de EUROsocial+.
- OCDE: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina.
- ODDONE, N. (2016): *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. CEPAL, Serie Desarrollo Territorial n° 20.
- ODUM, E. P. (1972): *Ecología*, Colección Serie Moderna de Biología, Nueva Editorial Interamericana.
- PASCUAL ESTEVE, J. M. (2014): *La Gobernanza Democrática: Cohesión Social y Desarrollo Territorial*, Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AERYC), Barcelona.
- PEKERMANN, M. (2003): "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n° 2.
- ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España: Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 39.
- SOJO, A. (2017): "La cohesión social democrática, brújula indispensable en una época de desconcierto", *Colección estudios Interconecta* n° 1, Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- TRÍAS, E. (1985): *Los límites del mundo*, Destino, Barcelona.
- (1999): *La razón fronteriza*, Destino, Barcelona.