CeSPI
Centro Studi di Politica Internazionale

Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea

Raffaella Coletti

Preparado para:

BRIT X CONGRESO LAS REGIONES FRONTERIZAS EN TRANSICIÓN
Mayo 25 & 26 (Arica, Chile) – Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009:
Fronteras del Cono Sur de América y fronteras del mundo:
Estudios en torno a lo global/local

Resumen

En el ámbito del proceso de integración europea los límites fronterizos han sido un tema clave. La integración europea y en concreto la creación del mercado común, que implica la liberdad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales ha obligado a dejar atrás la visión tradicional de las fronteras como barreras en favor de una creciente visión de las fronteras como puentes entre las diferentes culturas, sociedades y economías.

En este proceso el rol esencial ha sido jugado por los gobiernos locales. Desde los años '50, los gobiernos locales europeos han sido los principales promotores de los modelos de integración transfronteriza subnacionales espontáneos generados desde "abajo".

Algunos organismos supranacionales europeos han apoyado desde el principio este modelo de cooperación entre territorios dedicando una atención creciente al fenómeno de la cooperación transfronteriza entre autoridades locales. Inicialmente fue el Consejo de Europa, organismo internacional fundado en Londres en 1949, y a partir de la segunda mitad de los años 80' la Comunidad europea. En particular esta última a través de la formulación del Programa Interreg, ha puesto a disposición a partir de 1990 recursos financiarios para las actividades subnacionales de cooperación transfronteriza en el territorio europeo.

Este documento pretende presentar brevemente las principales etapas de la historia de la cooperación transfronteriza en Europa, poniendo especial atención en el rol que la valorización de las autonomías locales ha tenido en el marco general del proceso de integración europea. Partiendo de esta base el paper abordará los principales valores originales de la cooperación transfronteriza desarrollada por la Unión Europea y las condiciones que han permitido su difusión, permitiendo crear finalmente un reflexión sobre la utilidad de algunos conceptos y experiencias en el ámbito de los procesos que se están dando en América Latina.

La cooperación transfronteriza en Europa: características

Desde los años 80 se ha podido observar un aumento en el número de estudios y centros de investigación[1] que se dedican a estudiar las fronteras. El interés por el tema de los límites fronterizos se difundió por todo el mundo a finales del siglo pasado (Perkmann e Sum, 2002) debido al creciente fenómeno de la globalización, el cual está directamentente ligado a un aumento significativo de flujos tranfronterizos de bienes, personas, capitales e informaciones (Anderson, O'Dowd e Wilson, 2002). Desde un punto de vista territorial, las discusiones sobre la globalización se asocian frecuentemente al "mito del mundo sin fronteras" (Agnew, 2003) que paradójicamente se contrarrestan con la creciente importancia del papel que juegan en el mundo actual las fronteras nacionales.

En el viejo continente la cuestión de las fronteras tiene especial importancia: el final de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y el proceso de integración europeo, son hitos históricos que han determinado la creación de nuevos límites fronterizos y la redefinición de los existentes.

En el ámbito de estudio de las fronteras "no existe una teoría única y es inútil buscar un marco explicativo unívoco" (Newman, 2006, p. 145). Diferentes autores han focalizado su atención, desde los años 80, en temas como la interacción que se da en las áreas de frontera, en particular en la óptica de la "transición de la guerra a la paz", así como en la transformación de las fronteras "de barreras, en las que el "otro" es invisible, a lugares en los que existe reconciliación, cooperación y

[1] Entre otros: el Centre for International Borders Research en Belfast (www.qub.ac.uk/cibr); la International Boundaries Research Unit en Durham (www.dur.ac.uk/ibru/); la Association for Borderlands Studies en Canadá (www.absborderlands.org); el Danish Institute of Border Region Studies en Danimarca (www.ifg.dk); el Geopolitical and International Boundaries Research Centre en Londres (www.soas.ac.uk/Centres/GRC); el Nijmegan Centre for Border Research en Holanda (www.kun.nl/ncbr); el Peipsi Centre for Transboundary Cooperation en Estonia (www.ctc.ee); el Trans-border Institute de la Universidad de San Diego,en California (www.sandiego.edu/tbi)

coexistencia" (Newman, 2006, p. 146). Las relaciones de frontera pueden tener diferentes formas en función del grado de permeabilidad de los límites fronterizos, del peso de la política nacional, de los acuerdos interestatales y/o de las iniciativas regionales que las apoyan o promueven (Perkmann e Sum, 2002). Las fronteras pueden ser: o bien cerradas e impermeables, haciendo que una zona de frontera se convierta en "una sociedad en movimento, más o menos marginada, agresiva hacia seres y cosas, conquistadora a menudo y otras veces, a la defensiva" (Raffestin, 1987, p. 7); o en cambio, pueden tener distintos niveles de apertura hacia la circulación de bienes y personas entre los lados del límite fronterizo (Raffestin, 1987; Dell'Agnese, 2005).

El nivel de apertura o de cierre de la frontera, determina las diferencias en la evolución de las áreas alrededor del límite fronterizo: "en lugares donde los límites son cerrados y rígidos se pueden formar espacios sociales y económicos muy diferentes a cada lado de la muralla, a pesar de la gran proximidad física. En cambio, en donde los límites son abiertos y permiten libertad de movimiento, hay un desarrollo de regiones transfronterizas y de transición, capaces de reducir el impacto mismo del límite fronterizo" (Newman, 2005, p. 22). La apertura de las fronteras, en distintos grados, constituye de por sí la situación más frecuente, ya que en la práctica, "los límites de la frontera nunca están netamente definidos, ni son completamente impermeables" (Zanini, 1997, p. 15). En áreas de frontera con alta densidad demográfica, en las cuales hay bastante permeabilidad fronteriza, las interacciones transfronterizas son frecuentes y espontáneas, con tendencia a construir un nuevo espacio con características propias.

La integración transfronteriza puede estar guiada por el mercado y basarse en la proliferación de relaciones económicas y sociales (como por ejemplo la integración que se da en la frontera de México-Estados Unidos), o puede depender de la política y presentarse como una construcción de relaciones de cooperación entre autoridades públicas que comparten algunos intereses, como por ejemplo, el cómo enfrentar problemas ambientales comunes o el cómo crear espacios económicos transfronterizos (Perkmann, 2007): la cooperación transfronteriza europea pertenece a esta segunda tipología.

Una definición oficial de cooperación transfronteriza en Europa describe el fenómeno como "cada 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 las firmas 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 p. 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).

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 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; por las comunidades regionales situadas en el área de frontera, y que administran las relaciones cotidianas que puedan llevarse a cabo alrededor 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 transfonteriza 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 hay 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 las comunidades locales 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 y la administración e impuestos (Ricq, 2006).

Las primeras experiencias formales de cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales en Europa se remontan a la segunda mitad de los años 50, enmarcadas en un panorama general en el que los gobiernos europeos estaban todavía fuertemente centralizados, especialmente en las actividades ligadas a las relaciones exteriores. Desde este punto de vista, la cooperación transfronteriza en Europa representa uno de los primeros espacios en los que las autoridades locales han podido experimentar su proyección exterior y formalizar sus actividades de paradiplomacia.

Es muy importante aclarar que "la cooperación transfronteriza entre comunidad y autoridad local 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 las cooperaciones basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesales 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, pág.11).

En Europa, la continuidad temporal de las relaciones fronterizas ha llevado a la creación de instituciones específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza: las Euroregiones. Las Euroregiones son estructuras que nacen "desde abajo" y que tienen una forma organizativa y jurídica única. 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 serán muy diferentes en función de los contextos, es decir que "las diferencias determinadas por los límites fronterizos a la hora de organizar las áreas de frontera, hacen muy difícil realizar un análisis homogéneo" (Bufon, 2006, p. 50). 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). La mayor parte de las Euroregiones posee a su vez un Consejo, una Presidencia, Grupos de trabajo por temáticas y una Secretaría (Perkmann, 2007). A partir de los años 70 empieza a implantarse un segundo tipo de región transfronteriza: la "Comunidad de trabajo". Comparada con las primeras Euroregiones, las Comunidades de trabajo tienen una extensión territorial más amplia y nacen de acuerdo a objetivos específicos, generalmente ligados al desarrollo económico.

Las instituciones de cooperación tranfronteriza suelen fundarse en acuerdos de cooperación entre divisiones o departamentos de las administraciones locales o regionales de frontera, por lo tanto las estructuras que éstas establecen pueden tomar distintas formas. Las instituciones transfronterizas no crean un nuevo nivel administrativo, sino que se convierten en "estructuras-guía y punto de referencia para todas las relaciones transfronterizas" (Gabbe, 2005, p.5). Las diferentes tipologías de estructuras jurídicas que las instituciones transfronterizas pueden adoptar "denotan, en general, diversos grados de competencias en la gestión de las actividades: por un lado, existen Euroregiones con personalidad jurídica y poderes ejecutivos en parte autónomos respecto a los de las instituciones centrales y locales de los propios paises miembros, mientras que por por otro lado, existen Euroregiones que tienen sólo un rol de complementariedad respecto a las decisiones de política transfronteriza adoptadas por los gobiernos locales" (Proto, 2006, p. 8).

En un escenario ideal, la institucionalización de las regiones de frontera sería el último paso a seguir en un proceso que incluye tres etapas: en una primera etapa, se activan las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades privadas y ciudadanos; en una segunda etapa, las instituciones locales se introducen activamente en los procesos regionales; y en una tercera etapa, se define la estructura de la Región Transfronteriza para poder administrar la cooperación transfronteriza (Gasparini, 2004). Desde el punto de vista práctico, ésta es sólo una de las posibilidades, ya que el proceso puede originarse también directamente por la voluntad de las autoridades locales que desean proyectarse afuera de las fronteras nacionales. De todas maneras, la institucionalización, implica un cambio de concepción de las actividades de cooperación: normalmente, "los territorios colindantes cooperan sólo en temáticas o casos específicos, mientras que una Región Transfronteriza se proyecta de manera eficaz y a largo plazo, siendo su única finalidad garantizar el buen resultado de las iniciativas de cooperación transfronteriza en el territorio. El trabajo se basa en la elaboración conjunta de estrategias a largo plazo, incluyendo un análisis de las fortalezas y debilidades que determinan los campos de acción en los que se desarrollan proyectos" (Gabbe, 2005, p. 4).

Políticas europeas de cooperación transfronteriza

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 cuerpo de la actual UE, la Comunidad Económica Europea, constituida en 1957, estaba formado únicamente por seis Estados miembros y estaba orientado fundamentalmente a generar acuerdos entre Estados de cooperación económica y comercial. El primer actor europeo que se ocupó de cooperación internacional fue el Consejo de Europa[2] (CoE), organismo internacional nacido en Londres en 1949 con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, regido de acuerdo a la Convención europea de los derechos del hombre y de 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.

En 1980, gracias al apoyo político del Consejo de Europa, veinte países firmaron la "Convención general de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales", más conocida como la Convención de Madrid. La convención ofrece a los países que firman, un marco jurídico compartido para la cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales (regionales y locales).

A partir de los años 90 la Unión Europea empieza también a ocuparse explícitamente de cooperación transfronteriza. La atención de la UE por este tema estaba directamente relacionada con algunos macroprocesos en marcha en el viejo continente y con la vía de la integración. El Acta

[2] 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 47 países miembros, 1 país candidato y 5 Estados observadores. El Consejo de Europa no es parte de la Unión Europea; no hay que confundirlo en particular con el Consejo europeo, reunión regular de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea cuyo fin es planificar la política comunitaria.[http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/].

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, reconocía 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, obligando a poner también particular atención a las fronteras externas.

En este contexto, la UE lanza en 1990 el programa INTERREG, válido para el periodo de 1990-1993. El programa, financiado en el marco de las políticas regionales de la UE, apoya la cooperación entre las regiones de frontera 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. Se financian dos ediciones sucesivas del programa (1994-1999 y 2000-2006) y a partir de 1994 se inician programas paralelos a Interreg para la cooperación transfronteriza entre autoridades subnacionales dentro de la UE e instituciones homólogas fuera de la UE.

Es importante especificar que la participación en los programas Interreg no implica que las autoridades locales y regionales creen instituciones tranfronterizas, pero estos programas sí requieren de la creación de estructuras conjuntas que garanticen la concertación entre las partes durante la duración del programa. En las áreas de frontera identificadas, el programa ha financiado fundamentalmente proyectos de desarrollo en los sectores: medio ambiente, infraestructura, economía, turismo y otros.

A través de las políticas de la Unión europea muchos actores de frontera reciben fondos y financiamientos para realizar actividades de cooperación, de esta forma, las prácticas de cooperación transfronteriza se difunden por todo el territorio europeo, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no habían experimentado esta forma de cooperación. En muchos casos, en estos territorios las autoridades locales y regionales tenían las condiciones para gestionar y promover las actividades de cooperación. Por tanto, en las primeras ediciones de Interreg, los Estados nacionales jugaron a menudo un papel clave, convirtiéndose en intérpretes de las necesidades de algunas comunidades locales promoviendo actividades de intercambio. Con el tiempo, las autoridades locales y regionales han ido adquiriendo capacidad de elaboración y gestión de proyectos, y se han adoptado más protagonismo en las actividades de cooperación transfronteriza.

La programación actual de los fondos europeos (2007-2013) se caracteriza por una inversión cada vez más estratégica en la cooperación transfronteriza: la cooperación territorial, que incluye intercambio transfronterizo, transnacional e interregional entre autoridades locales y regionales europeas, se ha convertido en uno de los tres objetivos prioritarios de las políticas regionales[3]. Además, la cooperación transfronteriza es también financiada a través de fondos específicos[4] como actividad más allá de los límites externos de la UE, es decir: entre autoridades locales que pertenecen a los estados miembros y autoridades locales externas.

Actualmente, se está atravesando una fase delicada en el proceso de integración de la UE, también debido en parte a la reciente crisis económica, la cual pone de manifiesto las debilidades de este

[3] Los otros dos objetivos son la Convergencia entre regiones y la Competitividad territorial y empleo.

[4] Los fondos son concretamente IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance, ayuda a los países en vía de preadhesión (Balcanes occidentales y Turquía) y ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument, destinado a los países orientales y meridionales vecinos de la Unión Europea. Ambos fondos tienen un componente de financiamiento de iniciativas transfronterizas.

proceso. La cooperación transfronteriza es considerada como eje estratégico para la integración y cohesión comunitaria europea.

El valor agregado de la cooperación transfronteriza en Europa

La cooperación transfronteriza como práctica de interacción estructurada entre autoridades locales de frontera ha crecido de forma incesante en Europa en los últimos cincuenta años, aumentando consecuentemente su difusión en el territorio y su inversión estratégica. Las razones de base de esta difusión de la cooperación transfronteriza se encuentran en las múltiples dimensiones que estas prácticas y políticas han estimulado y sobre las que han actuado. Se pueden enunciar algunos de los principales aportes de la cooperación transfronteriza al desarrollo y al proceso de integración europea.

En primer lugar, desde un punto de vista concreto y operativo, 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 a 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, como la gestión natural de un mismo ecosistema o de la reconversión de zonas industriales.

Las prácticas de cooperación transfronteriza se han convertido además en un importante instrumento en el ámbito 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 nuevas centralidades a escala transnacional, complementando muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países. Las áreas transfronterizas se convierten de esta manera en centros de desarrollo a nivel supranacional y global, y no como periferias de la división político-administrativa definida por los estados nacionales.

Otro elemento clave, al que las prácticas de la cooperación transfronteriza han contribuido, es a la puesta en valor de los bienes naturales y culturales comunes favoreciendo 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 reducir. Las prácticas de cooperación transfronteriza han ayudado 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.

Todos estos elementos contemplan la naturaleza material de las prácticas de cooperación transfronteriza y sus efectos concretos en el territorio, pero hay que considerar también el valor agregado de estas prácticas en términos inmateriales. 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, p. 10). El acto de trazar límites representa un "fuerte acto de imaginación del mundo" (Van Houtum, Kramsch e Zierhofer, 2005, p. 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 sólo 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 y "sin fronteras". Desde este punto de

vista, las prácticas de cooperación transfronteriza han contribuido a reforzar la idea de una Europa unida, que inspiran y guian el proceso concreto de integración.

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

Finalmente, la cooperación transfronteriza se convierte en potencial puente entre la UE y sus paises vecinos. En el pasado, esta forma de cooperación desde abajo entre autoridades locales, se convirtió en una vía para la integracion de paises exsocialistas de Europa central y oriental dentro de la UE. Todavía hoy las prácticas de cooperación transfronteriza de la UE y sus vecinos, de los paises orientales y de los países de la ribera sur del mediterraneo, pueden contribuir a la creación de un área de prosperidad y buena vecindad alrededor de la Unión.

Elementos de Contexto

De todo lo expuesto en los párrafos anteriores, emerge un cuadro en el que las prácticas de cooperación transfronteriza han representado y representan, en diferentes aspectos, un importante camino para el desarrollo, la integración y la pacificación de Europa. La experiencia europea, estructurada y de larga duración, puede ofrecer interesantes puntos de reflexión a territorios interesados en poner en marcha cooperación transfronteriza entre territorios subestatales. Para que sea posible tomar los elementos de interés y poder eventualmente generalizar y aplicarlos en otros contextos, se hace necesario especificar algunas condiciones que han llevado a un considerable desarrollo de la cooperación transfronteriza en Europa. Está claro que el desarrollo de esta forma de cooperación se ha realizado gracias a una serie de circunstancias externas, cuya identificación, sobre la base de las experiencias concretas, nos permite generalizar algunos elementos.

Un primer elemento sobre el que se basa la difusión de esta práctica en el viejo continente es la descentralización. Si bien con diferencias considerables entre países, los procesos de descentralización han tenido un fuerte impulso en todos los países de Europa occidental en la segunda mitad del siglo pasado: “después de la segunda guerra mundial, en particular a partir de los años 60, los Estados europeos empezaron a tomar en serio a las regiones, como parte de sus procesos de modernización” (Keating, 2003, p. 257). Las prácticas de cooperación transfronteriza, que tienen por protagonistas a las cada vez más activas autoridades locales y regionales, están inmersas en este contexto, y su crecimiento se ha nutrido recíprocamente con el crecimiento de la descentralización. Desde este punto de vista, las prácticas de cooperación transfronteriza expresan una especie de “regionalismo transfronterizo” (Scott, 1999; Soja, 2005) y representan ejemplos de la creciente paradiplomacia ejercida por las autoridades locales.

Una relación de influencia recíproca subsiste también entre las prácticas de cooperación transfronteriza y el proceso de integración de la Unión Europea. Si por una parte, como enunciado, la cooperación transfronteriza ha contribuido al proceso de integración europea a través de acciones concretas y de la construcción de un cierto imaginario geográfico, por otro lado es innegable que las actividades de cooperación en las fronteras se han desarrollado incesantemente también porque están enmarcadas en un contexto de integración supranacional. Un ejemplo claro de esta dinámica se observa en el caso de las relaciones de cooperación transfronteriza entre países de Europa occidental y centro-oriental, que recibieron un fuerte impulso y crecieron significativamente a raíz de la caída de la Unión Soviética , momento en el que la Unión Europea empezó a mirar hacia el Este (Medve-Bálint, 2008).

Otras condiciones relevantes que han permitido la difusión de las prácticas de cooperación transfronteriza en Europa están ligadas a las características propias de las autoridades locales europeas. En primer lugar, la estabilidad de la "carrera" de los funcionarios locales, es común a todas las democracias europeas y ha permitido definir relaciones estables y duraderas, que no se han resentido de los eventuales cambios políticos a nivel de gobierno nacional o local. Además, esta relativa estabilidad ha permitido, a lo largo de los años, un mejoramiento de las capacidades para elaborar proyectos y crear redes, de los funcionarios de las oficinas que se ocupan de cooperación transfronteriza que ha estimulado el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las iniciativas de cooperación. Desde este punto de vista, las actividades de cooperación transfronteriza se han ido cada vez mezclando más con la tendencia general a la proyección externa y a la paradiplomacia de las autoridades locales. Las autoridades subnacionales se han proyectado en medida creciente en redes translocales y transnacionales, creando conexiones cada vez más directas entre la escala local y la global.

La estabilidad de las iniciativas de cooperación transfronteriza en Europa se debe también al valor metafórico e imaginario que va más allá de los resultados concretos de estas prácticas. La creación de áreas de cooperación transfronteriza está ligada casi siempre al proceso de construcción de una identidad, ya sea ligada a las raíces culturales e históricas comunes de un territorio, o las oportunidades de desarrollo económico y social que se le abren a la nueva comunidad transfronteriza. La identidad representa un importante instrumento de apropiación por parte de los ciudadanos y de la comunidad, hasta el punto de que en las regiones transfronterizas, existe una apropiación del territorio incluso por parte de representantes con tendencias políticas opuestas.

Finalmente, otro elemento que juega un papel fundamental es la disponibilidad de apoyo político y, sobre todo, de recursos financieros por parte de los organismos supranacionales. La literatura está dividida respecto a la importancia del apoyo supranacional en el avance de la cooperación transfronteriza, ya que para muchos ésta sigue siendo un fenómeno que nace de la iniciativa de las comunidades y autoridades locales (Perkmann, 2002). De todas formas, la observación empírica confirma que ha habido un impacto en el territorio, puesto que el número de experiencias de cooperación transfronteriza ha crecido significativamente gracias al apoyo de las autoridades supranacionales. Las ayudas financieras de la Comisión Europea han ofrecido un importante apoyo a las iniciativas que estaban en marcha y a la estimulación de nuevas iniciativas. Si bien la participación en el programa Interreg no determina necesariamente la constitución de una institucionalidad fronteriza, la disponibilidad de fondos para la cooperación transfronteriza ha coincidido con una creciente institucionalización del fenómeno: el número de Regiones transfronterizas (Euroregiones o Comunidades de trabajo) ha pasado de 26 en 1988 a más de 70 en 1999; en 2006 existían ya más de 140 regiones transfronterizas entre los 46 Estados miembros del Consejo de Europa (Ricq, 2006). No existen actualmente entidades locales o regionales de frontera en Europa que no tengan algún tipo de modalidad de cooperación transfronteriza (Perkmann, 2007).

La experiencia europea para América Latina

Los numerosos impactos positivos que han tenido las prácticas de cooperación transfronteriza 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 transfronteriza, 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, tomando en consideración los aspectos innovadores y los éxitos logrados. La cooperación a nivel local a través de las fronteras, como enseña la experiencia europea, puede permitir alcanzar objetivos relevantes, entre los cuales la reducción de tensiones en las áreas

de frontera y la distensión de las relaciones interestatales. También permite poner en marcha de 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, contribuyendo 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.

Probablemente el elemento más innovador e interesante de la experiencia europea hace referencia a los diferentes aspectos del tema de *la governance.* El modelo de *governance* 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. La cooperación transfronteriza europea se basa en una serie de relaciones multinivel en las que las autoridades locales son el actor principal, pero involucra también las relaciones entre Estados (*governance* vertical) y las relaciones entre actores públicos y privados del territorio (*governance* horizontal). Este enfoque, desde el punto de vista institucional, introduce una interesante articulación, poniendo en marcha el proceso de *rescaling* que se está dando a nivel mundial, es decir, la reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico basada en las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). Según Brenner el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del rol del Estado, sino una definición nueva del Estado, "más policéntrica, multiescalar y no isomorfa" (*Ibidem*, p. 4) respecto a la definión del modelo westfaliano. En este marco, se coloca la cooperación transfronteriza y en particular las instituciones transfronterizas, estructuras para la planificación y gestión de las actividades de cooperación, que proponen nuevas configuraciones del espacio, así como nuevas articulaciones institucionales. 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 transfronteriza entre autoridades subestatales puede realizarse siempre y cuando existan determinadas condiciones, como se ha puesto en evidencia en el ámbito europeo. 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 *governance* del territorio, por tanto dentro de un contexto de descentralización. La creación de redes estables de relaciones de frontera, así como la creación de instituciones de frontera, 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 transfronteriza, 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. Si las relaciones de frontera a nivel local pueden realizarse espontáneamente y casi independientemente de las relaciones a nivel estatal (especialmente en áreas de gran densidad demográfica), la institucionalización de las relaciones de frontera a nivel subnacional implica un diverso grado de formalización de dichas relaciones y requiere de un "encuadramiento" y un reconocimiento a nivel nacional. Es sin lugar a dudas en el ámbito de los procesos de integración, que las prácticas de cooperación transfronteriza pueden explicar gran parte de sus impactos, ligados como explicado, no sólo a la resolución de problemas concretos y locales, sino en una definición más amplia de un espacio interconectado y pacífico.

Un último aspecto relevante para la difusión de actividades de cooperación transfronteriza 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. 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 resultado también de las actividades de lobby que las regiones activas organizadas en red han sido capaces de hacer.

Existen numerosas relaciones de paradiplomacia y cooperación internacional entre las autoridades locales y representantes de la sociedad, así como entre actores europeos e italianos y actores del territorio latinoamericanos, más o menos sostenidas a través de fondos europeos (Rhi-Sausi e Conato, 2008; Stocchiero e Izzo, 2007). En este contexto, la cooperación transfronteriza puede convertirse en un importante tema de intercambio de experiencias y buenas prácticas: los actores italianos y europeos han adquirido una amplia experiencia en el ámbito del intercambio estructurado de las fronteras 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 e italianos pueden poner a disposición de sus socios latinoamericanos las capacidades específicas en el ámbito de la elaboración de proyectos, útil para la elaboración de proyectos transfronterizos, así como su experiencia en materia de lobby institucional. El programa Fronteras Abiertas, ejecutado por el CeSPI y el IILA con el apoyo de la Cooperación Italiana, contempla la creación de redes entre gobiernos locales italianos y latinoamericanos en el tema de la cooperación transfronteriza. En este ámbito, la cooperación descentralizada internacional se pone a disposición para la creación de redes para una cooperación sur-sur. De la experiencia del programa, junto con su segundo año de actividades, será posible extraer ulteriores elementos relevantes para desarrollar una reflexión sobre la paradiplomacia y la cooperación internacional y transfronteriza, que permita activar o reforzar los procesos de desarrollo de todos los territorios involucrados.

Bibliografía

AGNEW J. (2003), *Fare Geografia Politica*, Franco Angeli, Milano.

ANDERSON J., O'DOWD L., WILSON T. (2002), "Why Study Borders Now?" in *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 4, Winter 2002. Special Issue: New Border for a Changing Europe. Cross-border cooperation and Governance, pp.1-11.

BRENNER N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood,* Oxford University Press, Oxford.

BUFON M. (2006), Geography of Border Landscapes, Borderlands and Euroregions in the Enlarged EU, *Rivista Geografica Italiana,* n. 113, pp. 47-72.

CONSEJO DE EUROPA (1980), *Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali – Convenzione di Madrid*, *21 maggio 1980* Stampa.

CONSEJO DE EUROPA (2006), *Practical Guide to Transfrontier Co-operation,* Stampa.

DELL'AGNESE E. (2005), *Geografia Politica Critica*, Guerini Scientifica, Milano.

GABBE J., (2004), The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation, *ISIG, Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, Anno XIII. N. 3/4, pp.30-32.

GABBE J. (2005), *Governance and Cross-Border Co-Operation*, Speech on the occasion of the RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland. (http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/governancevortragjoensuu.gb.pdf).

GASPARINI A. (2004), "The Institutionalisation of Cooperation. Vademecum for a Good Euroregion", in *Cooperation and Euroregions*, ISIG, Gorizia.

KEATING M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Chang*e, Edward Elgar, Cheltenham.

KEATING M. (2003), "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", in BRENNER N. et AL. (eds.) (2003), *State/Space: a Reader*, Blackwell, London, pp. 256-277

MEDVE-BÁLINT G. (2008), *The Role of Euroregions in Local Development in Central Europe*, Paper presentado al Workshop del Research Network "Subnational collaboration for regional development: the role of networking among regions", Pisa, 13-14 giugno 2008.

NEWMAN D. (2005), "Un'agenda per la ricerca", in DELL'AGNESE E., SQUARCINA E. (2005), *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, UTET libreria, Torino, pp. 19-35.

NEWMAN D. (2006), "The Lines that Continue to Separate Us: Borders in Our 'Borderless' World", *The Progress in Human Geography Lecture, Progress in Human Geography*, n. 30, vol. 2, pp. 143-161.

PERKMANN M., SUM N. (eds.) (2002), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*, Palgrave Macmillan, London.

PERKMANN M. (2002), *The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross Border Co-Operaton,* Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster.

PERKMANN M. (2003), "Cross Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation", in *European Urban and Regional Studies,* Vol. 10, n. 2, pp. 153-171.

PERKMANN M. (2007), "Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross Border Region", *Regionali Studies,* Vol. 41, Issue 2, pp. 253-266.

PROTO P.P., (2006), *Indagine sulle Euroregioni: quali prospettive per l'area adriatica?* CeSPI. Paper presentato in occasione del seminario "Le reti di enti locali italiani nei Balcani", Rimini, 16 giugno 2006.

RAFFESTIN C. (1987), "Confini e Limiti" in DELL'AGNESE E., SQUARCINA E. (2005) *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*, UTET, Torino, pp. 5-17.

RHI-SAUSI J., CONATO D., (2008), *Coperación descentralizada Unión europea – América latina y desarollo económico local*, Observatorio de la coperación descentralizada, Estudios de investigacion n. 6, Barcelona.

RICQ C. (2006), *Handbook of Transfrontier Co-operation*, University of Geneva, Consiglio d'Europa.

SCOTT, J.W. (1999), "Planning Cooperation and Transboundary Regionalism: Implementing Policies for European Border Regions in the German-Polish Context", *Environment and Planning C: Government and Policy,* n. 16, pp. 605-624.

SOJA E. W. (2005), "Borders Unbound. Globalization, Regionalism, and the Postmetropolitan Transition", in VAN HOUTUM H., KRAMSCH O., ZIERHOFER W. (eds.) (2005), *B/ordering Space*, Ashgate, London, pp. 33- 46.

STOCCHIERO A., IZZO M. (2007), *La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza*, Working paper CeSPI 36/2007, Roma.

VAN HOUTUM H., KRAMSCH O., ZIERHOFER W. (eds) (2005), *B/ordering Space*, Ashgate, London.

YODER J.A., (2003), "Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions", *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n. 3, pp. 90-106.

ZANINI P. (1997), *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Bruno Mondadori, Milano.