



Desarrollo Local Transfronterizo La experiencia europea y los procesos de integración americanos

Ignacio Sánchez Amor
Miembro de AIDELTRA



Posiblemente seamos los europeos los menos autorizados para hablar de la política de fronteras fuera de nuestro ámbito político. Me refiero especialmente a los expertos acostumbrados a trabajar sobre esos asuntos en la Unión Europea y muy particularmente a los que lo hacemos entre países del denominado "Espacio Schengen", en el que han desaparecido los controles fronterizos. Las fronteras interiores de la Unión Europea, las fronteras entre sus países miembros, no presentan ya muchas de las características clásicas de estos artefactos jurídicos que señalan el límite de las soberanías estatales. No tienen

los caracteres que tales límites presentan por lo general en el resto del mundo y que van unidos al propio concepto genérico de frontera. Las europeas están dejando de ser fronteras en su acepción clásica y parecen configurarse como un nuevo sistema de delimitación política mucho más lábil y flexible que las clásicas.

Es, precisamente, haberlo conseguido lo que podría darnos alguna autoridad en la materia. Pero no se puede ignorar que ese es uno más de los muchos logros de un proceso de integración política y jurídica que presenta también peculiaridades difícilmente exportables. Es decir, muchos responsables públicos europeos de diversos ámbitos y muchos académicos de



no menos diferentes áreas de conocimiento pueden presumir con justicia de poseer un amplio bagaje en materia de cooperación transfronteriza, de haber atesorado una amplia experiencia en tal asunto. Pero eso no asegura que tal conocimiento sirva directamente por sí mismo para lograr los mismos efectos en otras fronteras diferentes, sencillamente porque esas otras por lo general no operan en el marco de un proceso general de integración de soberanías como el europeo, condición previa para esa diferente concepción de la frontera de la que se hablaba al principio.

Puede parecer paradójico, pero la conclusión no puede ser otra: la larga y fructífera experiencia de los europeos en materia de cooperación transfronteriza es en buena parte inexportable, no es útil para el resto del mundo, no se puede aplicar como un esquema teórico de validez universal. O, en la versión más benevolente, sólo será útil y aplicable en la medida en que esas condiciones propias de la experiencia europea puedan ir dándose, con más o menos decisión y profundidad, en otros espacios regionales.

Y es aquí donde aparece la conexión fértil entre estas dos realidades de difícil encaje: la experiencia europea en materia de política de fronteras y la pervivencia en el resto del mundo de sistemas fronterizos

basados en premisas políticas muy alejadas de los estándares europeos.

Ese vínculo no es otro que la utilidad de la experiencia europea con sus fronteras internas para los procesos de integración regional en el resto del mundo. Es decir, no se trataría tanto de estudiar y aplicar las soluciones de la cooperación transfronteriza europea a las relaciones bilaterales de vecindad de otras zonas sin esa tradición ni esas condiciones, sino de usar esa experiencia (entre otras muchas) para impulsar y consolidar nuevos espacios de integración regional dentro de los cuales, y al ritmo que en cada caso se considere conveniente, ir modulando, adaptando y aplicando soluciones similares a las de la Unión Europea, incluidas las relativas a la cooperación en frontera.

La política europea de cooperación transfronteriza y las respectivas políticas nacionales al respecto son una consecuencia del proceso previo de integración, sí. Pero son también y al mismo tiempo una enzima aceleradora de esa propia integración. Europa se ha construido desde las cancillerías, desde las capitales, mediante los sucesivos tratados; pero se ha cosido socialmente en cada frontera.

La desaparición física de los elementos simbólicos de las fronteras (las barreras, los

controles, los sellos, etc.) es un elemento primordial de visualización del avance de la integración y es al mismo tiempo un elemento de legitimación del propio proyecto europeo. Muy pocos europeos conocen los entresijos del complejo proceso político de la Unión, pero todos han podido percibir cómo la desaparición de muchos de los efectos indeseados de las fronteras que profetizaban los tratados fundacionales es ya una realidad. Hemos cambiados en nuestros bolsillos los pasaportes, que se convierten ya en Europa en un documento arrumbado en un cajón para un muy escaso uso, por unos billetes y monedas comunes con los que podemos movernos por muchos países y por gran parte del mundo, nuestra moneda común.

No sólo ya no hay que llevar el pasaporte para moverse por buena parte del continente, es que tampoco hace falta ya cambiar de moneda en la frontera o el aeropuerto. Europa se percibe, para el común de los europeos, en sus bolsillos y en sus fronteras. No es de extrañar que una de las políticas europeas de más éxito en los últimos veinte años haya sido la vinculada a la cooperación en las fronteras.

Y que la Comisión siempre haya encontrado la complicidad de los gobiernos para poder gastar parte de los recursos que se le asignan en el presupuesto en la puesta

en marcha, consolidación y profundización de una política común de cooperación transfronteriza. Una política que comenzó con el establecimiento de la Iniciativa Comunitaria INTERREG a finales de los ochenta y que culmina con la creación de moldes jurídicos muy avanzados para el uso en frontera de esos y de otros fondos estatales, regionales o locales.

Que INTERREG como instrumento y en general la política europea de cooperación transfronteriza han sido un éxito es ya un lugar común. Ahora lo que hace falta es sacar las pertinentes conclusiones si es que de verdad desde Europa queremos animar procesos de integración política similares al nuestro en otras partes del mundo.

Por eso no acaba de entenderse que la Unión proclame a los cuatro vientos su apoyo a los procesos de integración americanos y aparentemente olvide la promoción de esta cuestión en las agendas bilaterales con tales espacios políticos. Como en Europa, los (sucesivos y confusos) procesos de integración americanos se están construyendo desde los gobiernos, con la perspectiva (y las limitaciones) de las cancillerías. Todavía son referencias lejanas para el día a día de los actores políticos locales, llamados a protagonizar y dinamizar este tipo de políticas públicas.

Pero nuestra propia experiencia aconseja que a tales procesos por arriba, de alta política internacional, se acompañen rápidamente elementos de cohesión social, cultural, económica y política en los espacios fronterizos, como elemento de visualización de los avances y de legitimación social de los progresos alcanzados en ese ámbito de la integración más general encargado a los gobiernos.

La Unión Europea debe incorporar decididamente a las agendas bilaterales con los países iberoamericanos y con sus sistemas de integración la cuestión de la cooperación transfronteriza, su experiencia y la financiación al respecto. O, para usar una formulación más habitual en estos espacios, el "desarrollo local transfronterizo". Tiene todo el sentido que haya cooperación europea en materia de seguridad, pero no puede dejar de haberla precisamente

en ámbitos materiales en los cuales los europeos nos presentamos como un ejemplo para el resto del mundo.

Si apoyamos los sistemas de integración, como proclamamos, no podemos dejar de apoyar aquellas políticas más vinculadas a la propia idea de integración, aunque no podamos dejar de ayudar también en otras que están más cercanas a las ideas de soberanía sin restricciones y derivadas de graves problemas de seguridad fronteriza, como el narcotráfico o la inmigración ilegal.

No podemos decir que estamos contribuyendo a solidificar espacios de cooperación e integración política cuando, seguramente por muy comprensibles presiones de los gobiernos receptores, los esfuerzos europeos parecen decantarse más (o exclusivamente) del lado de la seguridad fronteriza y no del desarrollo de esos espacios de conexión.

Si esas áreas son sólo el habitual teatro de operaciones de una batalla contra las organizaciones de narcotráfico o el espacio privilegiado para los controles de emigrantes irregulares, si ese es todo el papel de esos espacios fronterizos, estaremos creando un vacío de sociedad, un glacis desmatado privado de instituciones políticas civiles y sólo entregado al cuidado de policías y militares, un hinterland desértico con escenografía de videojuego violento.

Estaremos por tanto huyendo del modelo europeo y dejando todo el oxígeno a las motivaciones y perspectivas meramente policiales, necesarias y lógicas teniendo en cuenta la escala de la amenaza, pero que deben ser compensadas, precisamente para alejar ese riesgo, con la perspectiva del desarrollo y el progreso de las poblaciones incluso en esas circunstancias.

Si toda la perspectiva de una frontera para la población circundante es la multiplicación



de los controles y las amenazas y no la de poder vender de aquel lado sus productos de pequeña economía, el comercio de proximidad, el uso de servicios a ambos lados, la apertura incluso mental a otras realidades, se estará dinamitando desde sus cimientos cualquier proceso de integración.

O bien ésta será sólo una cosa de los políticos de la capital, desconectada de las realidades, preocupaciones y esperanzas de las poblaciones de las fronteras, del mundo rural en la mayoría de los casos. Los procesos de integración precisan, para decirlo en términos gráficos, de una "diplomacia TACA", como la compañía aérea centroamericana, pero también de una "diplomacia Lempa", o una "diplomacia Usumacinta", o una "diplomacia Putumayo", por citar varios ríos fronterizos americanos.

De una "diplomacia" cercana, de las autoridades municipales y regionales, de las universidades locales, del tejido asociativo económico, de la sociedad civil fronteriza, por débil que ésta sea. Porque sin esta sutura en el territorio, las líneas de frontera nacionales seguirán siendo en los mapas gruesas y continuas, y no intermitentes y delgadas, por más que los solemnes tratados pretendan asegurar otra cosa ☸