

HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA

**Por Natalia Cohn*

En el ámbito de las relaciones internacionales han tenido lugar en los últimos años los procesos de globalización asimétrica y de integración regional, dos movimientos ligados al comercio, los flujos financieros y la modernización de las comunicaciones que dieron forma al actual orden económico, social, político y cultural. A lo anterior se suma un movimiento de revalorización del espacio territorial y de las regiones como marco dentro del cual se procesan las demandas de actores de la sociedad civil. Dentro de este contexto, las regiones ocupan un lugar territorial e institucional relevante, transformándose en espacios donde dichas demandas pueden procesarse y satisfacerse.

En este sentido, una de las manifestaciones del resurgimiento de la integración regional es lo que se conoce como “integración fronteriza”, una forma de acción pública que abarca tanto el ámbito comercial como la formulación de políticas con el propósito de estrechar los lazos entre los pueblos vecinos. De acuerdo con Oliveros la integración fronteriza es un proceso acordado entre dos Estados en sus territorios fronterizos que tiene como objetivo el fomento del desarrollo, basado en el aprovechamiento conjunto de sus potencialidades y recursos, y también de sus costos y beneficios. Se trata en general de un componente primordial del fortalecimiento de la relación bilateral. Desde este punto de vista, son los actores locales los que originan el proceso de integración y dan sentido al movimiento de políticas. Por su parte, la “cooperación fronteriza” se entiende como un proceso de colaboración entre autoridades subnacionales, distintas de las autoridades centrales, para realizar acciones por fuera de las fronteras nacionales.

Con la nueva concepción de integración regional se ha pasado a mirar a la frontera como componente relevante para el desarrollo y crecimiento del país, que requieren estrategias de cooperación en la que participan actores de diversos niveles gubernamentales. En la esfera de las relaciones internacionales, dicho cambio de concepción de la frontera se

vincula con el pasaje del tradicional predominio de las teorías realistas a otros enfoques, dentro de los cuales el de la interdependencia compleja es relevante para comprender el proceso de cooperación e integración fronteriza. Desde la perspectiva realista, las fronteras se ven como áreas de defensa frente a peligros exteriores, caracterizando al sistema internacional como un ambiente anárquico y de competencia, en el que el interés primordial de los Estados es su supervivencia. Esta actitud se observa claramente en la falta de infraestructuras de comunicación entre las fronteras de Brasil y Argentina durante las décadas de 1960 y 1970 y su poco interés en hacerlo. Asimismo, el realismo concibe la acción del Estado como unitaria y coherente, sin tomar en cuenta las acciones de los gobiernos subnacionales, algo que queda plasmado en las sucesivas Constituciones de Brasil hasta finales de los años 80'.

Por su parte, la interdependencia entre los actores transnacionales es una característica patente del sistema internacional, al tiempo que puede considerarse como un marco para la ejecución de la cooperación entre Estados. En esta línea, la frontera pasó a ser concebida como una región más que una simple línea, de la misma manera que no se ve necesariamente a dicha región como la de menor grado de desarrollo del país. Esto contrasta con la lógica westfaliana, que consideraba a las zonas fronterizas como atrasadas y periféricas en función de la formación de los Estados modernos como territorios ubicados en torno a un centro más desarrollado. A modo de ejemplo, a pesar de que históricamente la región fronteriza entre Uruguay y Brasil ha sido la de menor desarrollo relativo en ambos países, en los últimos años el área ha mostrado potencial para captar inversiones.

Desde esta nueva perspectiva de frontera, los conceptos de integración y cooperación transfronterizas adquieren importancia creciente en los diversos procesos de integración regional. Hay diversos autores, como Ernst Hass, que consideran que para ser duradera la integración requiere de algún compromiso filosófico o ideológico. Ello ayudaría a explicar el relativo éxito de la Unión Europea, que además de integración económica y monetaria tiene en su seno estructuras supranacionales que demuestran su voluntad política; y en contraste, el estancamiento actual del Mercosur, cuyo avance en la consecución de una integración económica se ha visto entorpecido por la falta de consenso político entre los miembros. En el

marco de la integración transfronteriza, el lento avance de las negociaciones en el contexto del Mercosur ha incentivado a una mayor acción a nivel bilateral, lo que se materializa con programas como la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo entre Uruguay y Brasil, iniciada en 2002. Este programa, además de reafirmar el papel del Estado, incluye temáticas que requieren la coordinación entre organismos estatales de ambos países y su interacción con los actores de la sociedad civil. A partir de entonces, fue diseñado un nuevo sistema institucional con el propósito de acrecentar la participación de los actores locales y mejorar la capacidad de implementación de políticas, llegando incluso a la aprobación del Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos y la habilitación de documentos que prueban esa condición para brasileños y uruguayos residentes en el área.

Una evolución en la concepción de soberanía

En base a las nuevas tendencias en la escena internacional contemporánea es evidente que un avance en el proceso de integración transfronteriza implica la superación de la visión de frontera como el límite último, y en su lugar considerarla como un espacio de oportunidades relacionado a estrategias de desarrollo y un nuevo enfoque del concepto de soberanía nacional.

Por lo tanto, es importante que los Estados dejen la visión de soberanía absoluta e inviolable hacia adentro de sus fronteras, y reconozcan que en el estadio actual de las relaciones internacionales se vuelve cada vez más necesaria la articulación de las acciones de los actores estatales y de la sociedad civil con sus contrapartes en el resto del mundo. La modificación en la conducta de un país por la influencia de los intereses de los demás actores no debe considerarse como una vulneración a los poderes del Estado, sino como una instancia para una mayor coordinación y complementariedad en sus acciones, de manera de contribuir al crecimiento y desarrollo de todos los participantes del proceso.

** Universidad ORT-Uruguay*