

**El fomento de la cooperación transfronteriza en América Latina por parte de la Unión Europea: un análisis enmarcado en las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo**

**Irene de Noriega Quintanilla**  
**Universidad de Valladolid**

**Luis Norberto González Alonso**  
**Curso 2017-18**



**Resumen:**

La experiencia europea y latinoamericana en cooperación transfronteriza muestra su potencial en la reducción de la discriminación y desigualdad dada tradicionalmente en las áreas fronterizas. Esta potencialidad se materializa a través del papel protagonista de los actores subnacionales más cercanos al territorio y a la población, conformando un espacio de referencia para el fomento de dinámicas de cooperación más allá de las fronteras, que permita una mejor gestión de los recursos, problemas y oportunidades características del espacio transfronterizo concreto. Todo ello necesita indudablemente del establecimiento de marcos normativos e institucionales a nivel nacional, regional e internacional. En el ámbito internacional, la cooperación al desarrollo de la UE aparece como una fuente de financiación y capacitación técnica de gran valor.

Los cambios en el sistema de cooperación al desarrollo proponen una superación de la verticalidad propia del enfoque norte-sur para avanzar hacia modelos más horizontales. La cooperación transfronteriza como una forma de cooperación sur-sur descentralizada puede ser fomentada por la UE a través de la cooperación triangular (norte-sur-sur) para lograr una efectividad mayor en la tradicional atención europea a los procesos de integración regional y al fomento de la cohesión social en América Latina.

**Palabras clave:**

Cooperación transfronteriza, Unión Europea, América Latina, cohesión social, integración regional, cooperación al desarrollo.

## ÍNDICE

I-INTRODUCCIÓN	3
II- RELACIONES EURO LATINOAMERICANAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	5
1.- La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea	5
2.-Marco normativo e instrumentos de financiación	8
3.- Marco político: La Asociación Estratégica Unión Europea –América Latina	9
3.1.- Antecedentes y retos actuales	9
3.2.- La Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-CELAC (2015)	13
3.3- El programa indicativo plurianual regional para América Latina	15
III-CONCEPTUALIZACIÓN: LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN “DESDE ABAJO”.	17
1.Cooperación transfronteriza	17
2. Cooperación transfronteriza e integración regional desde abajo	19
IV. EL ENFOQUE EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS DE COOPERACIÓN. LA COHESIÓN SOCIAL COMO ELEMENTO INTEGRADOR	22
1. El foco en la integración regional	22
2. La cohesión social como elemento integrador y diferenciador de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo	26
V. LA UNIÓN EUROPEA EN EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA LATINOAMERICANA	29
1. El Programa URB-AL III	31
1.1. Proyectos	33
2. Logros y desafíos del programa URB-AL como ejemplo del fomento de la cooperación transfronteriza en América Latina, por parte de la UE	36
3 ¿Europeización o inspiración europea? Intercambio de prácticas y transferencia de políticas públicas	39
VI. CONCLUSIONES	41
VII. BIBLIOGRAFÍA	45
VIII. ANEXO I	52

## I-INTRODUCCIÓN

Las relaciones euro-latinoamericanas se han basado tradicionalmente en tres mecanismos: la cooperación económica, el diálogo político y la cooperación al desarrollo. En relación a este último punto, se ha observado una evolución paralela a los desafíos cambiantes y en concreto, a las nuevas dinámicas de cooperación (cooperación sur-sur y la cooperación triangular), derivado del hecho de que muchos de los países de América Latina hayan alcanzado la posición de Países de Renta Media (PRM). Lo cual ha provocado, al mismo tiempo, que guiada por los criterios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la Unión Europea (UE) disminuyera los fondos dirigidos a estos países. A pesar de ello, el interés tradicional de la UE por los procesos de integración regional en América Latina y la persistencia de las desigualdades en el seno de los PRM, ha propiciado la búsqueda de nuevos mecanismos, a través del intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje entre pares. En este proceso la cohesión social se ha erigido como elemento integrador y distintivo de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación, poniendo el foco de mira en los gobiernos subnacionales por su cercanía con el territorio y la ciudadanía.

En este trabajo se parte de la hipótesis por la cual la cooperación transfronteriza, entendida como aquella dada entre actores territoriales pertenecientes a distintos países que comparten una línea fronteriza, contribuye a la cohesión social, fortaleciendo los procesos de integración regional, y ello en dos direcciones: por un lado, la cooperación transfronteriza entre entes subnacionales contribuye a la integración regional a través de la perspectiva “desde abajo” que consiste en el establecimiento de relaciones y redes entre actores de diferentes países; por otro lado, los procesos de integración regional estimulan la cooperación transfronteriza entre actores locales al fomentar una serie de procesos en un marco político e institucional de referencia para todos ellos (Coletti y Rhi-Sausi, 2010).

El hecho de que los actores protagonistas de dicha cooperación sean los gobiernos subnacionales encaja con la creciente demanda de autoridades y actores de la sociedad civil de carácter local, de impulsar una integración regional “desde abajo”, permitiendo la realización de efectos a largo plazo, al disminuir la volatilidad ante cambios políticos o económicos. En todo este proceso, aparece como extremadamente relevante la implantación de políticas públicas afines entre sí, en el marco de los procesos de integración regional, siendo las redes y el intercambio de buenas prácticas, instrumentos adecuados para establecer una coherencia entre ellas y con los objetivos comunes planteados.

Los conceptos de cohesión económica, social y territorial, y la gobernanza multinivel surgen en el marco del proceso de integración europea y responden a un mecanismo redistributivo

ante la adhesión al Mercado Único y la premisa de “no dejar a nadie fuera del proceso de integración”. Así, las iniciativas de cooperación transfronteriza en la UE, enmarcadas en la política de cohesión europea, presentan uno de los modelos más avanzados y han servido de inspiración para algunas de las experiencias latinoamericanas.

Ante esto, surge la pregunta sobre de qué manera fomenta la Unión Europea la cooperación transfronteriza en América Latina, en el marco de la cooperación al desarrollo y en qué medida la experiencia de la Unión en esta materia representa un valor agregado. En este sentido, resulta interesante observar ese foco tradicional de la cooperación UE-AL en los procesos de integración regional y el creciente impulso a la dinámica del intercambio de buenas prácticas y el “aprendizaje entre pares” para fomentar la mejora de las políticas públicas y en último término la cohesión de los territorios, en el marco de programas de cooperación al desarrollo como EUROsociAL<sup>1</sup> o URB-AL, a través de dinámicas de cooperación sur-sur descentralizada y cooperación triangular.

El trabajo consta con dos partes: en la primera se expone el marco teórico referente a las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación y se hace una exposición del concepto de cooperación transfronteriza y su relación con las dinámicas de integración “desde abajo”, para identificar a continuación el enfoque tradicional de las relaciones UE-AL de cooperación en la integración regional y el concepto de cohesión social como elemento integrador y diferenciador de las mismas. La segunda parte aborda el fomento de la cooperación transfronteriza en América Latina, por parte de la UE y pone la atención en el programa URB-AL de cooperación descentralizada por tener un subgrupo temático o *cluster* de cooperación transfronteriza y darse en términos de cooperación triangular. La observación de dos proyectos enmarcados en este programa y la revisión bibliográfica permiten realizar una serie de conclusiones sobre el objeto de estudio.

## Metodología

Se trata de una reflexión fundamentada en un análisis exhaustivo de información bibliográfica con diferentes tipos de fuentes secundarias. Entre las que destaca el repositorio documental de la UE y de CEPAL, así como los estudios realizados por la

---

<sup>1</sup> El programa EUROsociAL de la Comisión Europea (Europeaid) es “un programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la Cohesión Social en los países Latinoamericanos, así como al fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales” Hasta la actualidad se ha desplegado en tres fases: EUROsociAL I (2005-2010); EUROsociAL II (2011-2015) y EUROsociAL + . Más información en página web oficial: <http://eurosoci.eu/es>

Asociación Europea de Regiones Fronterizas (ARFE)<sup>2</sup> y el *Centro Studi di Politica Internazionale* (CESPI). El estudio del programa URB-AL ha ayudado a comprender el despliegue operativo de las relaciones establecidas en este trabajo.

## II- RELACIONES EURO LATINOAMERICANAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Este trabajo parte de un estudio de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo, para permitir una comprensión completa del marco teórico-normativo en el que se enmarca el fenómeno a estudiar. De esta manera, resulta relevante exponer la evolución de dicha relación, con el objetivo de observar los cambios, virtudes y deficiencias que se han ido identificando. Así, este epígrafe comienza con una contextualización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como canal público más importante de financiación al desarrollo, en la Unión Europea, como miembro del Comité de Ayuda Permanente (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Una vez entendido el despliegue de la AOD en el sistema de cooperación al desarrollo de la UE, se hará hincapié en el marco normativo y en los instrumentos de financiación previstos para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo identificados por la UE y en línea con las directrices del CAD. Para entender las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo, es necesario profundizar en la evolución de la denominada Asociación estratégica UE-AL, observando sus antecedentes y su evolución, a través de las diferentes cumbres. Por último, se expondrá el programa indicativo plurianual regional para América Latina (2017), con el objetivo de comprender aquellos desafíos y áreas que la UE considera prioritarias en su política de desarrollo para la región latinoamericana.

### 1.- La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea

La ayuda de la Unión Europea existe desde la creación de las entonces Comunidades Europeas en 1957, año en el que se estableció el Fondo Europeo de Desarrollo, que gestionaría desde ese momento la Comisión Europea. La ayuda de la UE ha ido aumentando hasta convertirse en el mayor donante multilateral (Comisión Europea, 2016)<sup>3</sup>. La UE ha ido adaptando su estrategia de AOD a las directrices del CAD, observándose consecuentemente una evolución paralela a las mismas.

---

<sup>2</sup> La ARFE se creó sobre la base de la primera "Euroregión" creada en 1958, por tres municipios de la frontera entre Holanda y Alemania bajo el nombre de Euroregio. Se trata de una asociación que desde su creación en 1971 está estrechamente ligada a las instituciones de la UE y que con su formidable trabajo analítico y divulgador, fomenta y apoya la cooperación transfronteriza en Europa, América Latina y el Caribe, y África. Página web oficial: <https://www.aebr.eu/en/index.php>

<sup>3</sup> Comunicado de Prensa de la Comisión Europea-13.04.2016. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/press-release-IP-16-1362-es.htm>. (Consulta 20 de abril)

El Consejo aprobó en 2007 el “Código de conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo” para adoptar las disposiciones de la Declaración de París (2005) y el Consenso Europeo de Desarrollo (2005)<sup>4</sup>. De esta manera, se pretendía lograr una mayor especialización sectorial y geográfica para caminar hacia la consecución de los ODM. El Código establecía tres prerrogativas principales: i) las demandas de los países en desarrollo son las que determinan la especialización de la ayuda de los donantes, ii) la especialización no debe constituir una excusa para reducir la ayuda y iii) la “ventaja comparativa” de los donantes se determina por sus capacidades (experiencia, pericia, especialización sectorial y geográfica) y no por sus recursos. La división del trabajo trajo consigo nuevas formas de cooperar, como la cooperación delegada, a través de la cual tanto Estados miembros, como instituciones europeas pueden cooperar en un país en desarrollo a través de los donantes con mayores capacidades de especialización. Entre 2009 y 2010 la Comisión estableció un marco operativo sobre la eficacia de la ayuda que fomentaba el intercambio de información para evitar los llamados *aid/ donor orphans* (huerfános de ayuda/donantes) y los solapamientos (Sanahuja, 2008).

En 2011 la UE adoptó el *Programa para el Cambio*, el cual además de los objetivos habituales (acción coordinada, mayor coherencia<sup>5</sup>), incluía enfoques renovados, en concordancia con los compromisos de la Cumbre de Busán<sup>6</sup>. Con este Programa se pretendía aumentar el impacto de la ayuda, a través de la concentración en los 48 países menos avanzados en los sectores de gobernanza, protección social, agricultura y energía sostenible. La estrategia pretendía aumentar la eficacia de la ayuda adaptando el enfoque de la orientación a resultados. Esto suponía, al mismo tiempo, que los PRM vieran reducidas las subvenciones de la UE y sustituidas por otros mecanismos de cooperación como los préstamos, la cooperación técnica o el apoyo a la cooperación trilateral (Sotillo, 2017), lo cual, como se verá más adelante, afectó sobre todo a los PRM de América Latina.

---

<sup>4</sup> Consenso adoptado por las instituciones de la UE y sus Estados Miembros para alinear la acción exterior de la UE a los Objetivos del Milenio (ODM).

<sup>5</sup> Paralelamente a las cumbres sobre la eficacia de la ayuda, surgía en los 90 el debate sobre la Coherencia de las Políticas de Desarrollo (CPD), como eslabón necesario para lograr la eficacia de la AOD. Sin embargo, este enfoque fue obviado durante el proceso de “cumbres y contracumbres”. Esta ausencia del enfoque de la CPD en las cumbres convocadas por el CAD, chocaba frontalmente con el profundo estudio de la misma por parte de la OECD entre los años 1990 y 2013 (Unceta et al, 2012). A pesar de ello, el fomento de la Coherencia de las Políticas de Desarrollo (CPD)<sup>5</sup>, ha sido una constante en la UE, esta anima a sus Estados miembros a coordinar sus políticas con las de la UE de una forma eficiente y coherente a la vez con las prerrogativas de la OECD. De esta manera, la UE pretende ir avanzando hacia la CPD a través de su observación en el día a día de los procesos de *policy making* (Comisión Europea, 2015), gracias a la labor de la Comisión en el análisis previo de sus propuestas legislativas sobre la coherencia de las distintas políticas con las de desarrollo y la relativamente frecuente mención a la CPD en las decisiones finales del Parlamento y el Consejo (Chicharro, 2017).

<sup>6</sup> Con la Cumbre de Busan sobre la eficacia de la ayuda se consolidó la nueva arquitectura de la ayuda con aquellos actores protagonistas de la cooperación Sur-Sur y triangular.

En junio de 2017 la UE y sus Estados miembros firmaron el “nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo”, para alinear la acción exterior de la UE a la Agenda 2030<sup>7</sup>. Este Consenso supone un hito, ya que a pesar de ser un texto político (sin efectos normativos), ha sido adoptado por todas las instituciones de la UE y por todos los Estados miembros<sup>8</sup>, lo cual supone un gran compromiso político con el objetivo de reflejar un cambio de paradigma en la cooperación al desarrollo, en línea con la Agenda 2030 (Sotillo, 2017). En este se observan tres enfoques fundamentales: (i) el reconocimiento de las estrechas relaciones entre los diferentes ámbitos de acción (paz, seguridad, ayuda humanitaria, medioambiente, etc.; (ii) la necesaria ampliación de los medios para lograr los objetivos y la combinación de estos con la AOD, y (iii) la necesidad de que la UE y sus Estados miembros cuenten con la colaboración del resto de actores implicados en el desarrollo, como la sociedad civil y haciendo especial mención a la necesidad de establecer relaciones con países en cualquier estado de desarrollo (Consejo de la UE, 2017). Al mismo tiempo, destaca la atención a aquellos impulsores del desarrollo con carácter transversal, como la igualdad de género, la juventud, la lucha contra el cambio climático, la migración, la inversión, los derechos humanos, el Estado de derecho y la movilidad; y refuerza las ideas de “acción conjunta” y de mejorar la eficacia a través de mayor coherencia. Respecto a los PRM, se hace mención a esa necesidad de diversificar los mecanismos y reforzar la cooperación Sur-Sur y triangular, estableciendo que la ayuda europea no puede basarse solo en indicadores macroeconómicos o consideraciones políticas. En relación al objeto de estudio de este trabajo, destaca el reconocimiento del papel de los gobiernos locales y regionales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el compromiso a apoyar las reformas de descentralización y la cooperación descentralizada. A pesar de lo positivo de este Consenso, las obligaciones que se derivan de él son laxas, sobre todo teniendo en cuenta la pugna comercial, la creciente securitización del desarrollo y el control migratorio (Sotillo, 2017).

En este proceso de cambio de paradigma, la UE se ha dotado de instrumentos de financiación para llevar a cabo las prerrogativas de los consensos y códigos de conducta, mencionados anteriormente. En el siguiente apartado se estudiarán dichos instrumentos para ir acotando el marco teórico hacia la comprensión de la cooperación de la UE con la región de América Latina.

---

<sup>7</sup> Este nuevo consenso sustituye al anterior, el cual se aprobó en 2005 para alinear la acción de la política de desarrollo de la UE a los Objetivos del Milenio (ODM).

<sup>8</sup> Este nuevo consenso, formaba parte de un paquete de medidas, propuestas por la Comisión para impulsar la política de desarrollo de la Unión. Estas medidas eran: una Comunicación sobre los próximos pasos en pos de un futuro sostenible para Europa, una Comunicación sobre una asociación renovada con los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) y el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, vinculado a la Agenda 2030 (Sotillo, 2017).



## 2.-Marco normativo e instrumentos de financiación

A mediados de los sesenta, algunos países europeos ya establecieron relaciones de cooperación con países de América Latina y el Caribe. La Comisión Europea comenzaba dicha relación a principios de los años setenta. La adhesión de España y Portugal, en 1986, impulsó las relaciones de cooperación con los países de la región. En los años noventa, coincidiendo con el proceso de universalización geográfica y temática de la cooperación europea (Tassara, 2012), se estableció el marco legal de cooperación con los países latinoamericanos, con la aprobación del Reglamento (CEE) 443/1992 “Ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia”, que sería sustituido en 2006 por el Reglamento (CE) 1905 por el que se creaba el “Instrumento de Financiación para la Cooperación al desarrollo” (ICD)<sup>9</sup>. El ICD reunía los elementos geográficos y temáticos de cooperación, para conseguir que la ayuda fuera más eficaz (Sanahuja, 2008). El ICD es un instrumento de la UE cuyo objetivo principal es financiar aquellas medidas adoptadas para cumplir con los criterios establecidos para la AOD, desarrollados por el CAD en el marco de la OECD (DO L 77 de 15.3.2014). El ICD ha sido renovado para el período 2014-2020, a través del Reglamento (UE) No 233/2014.

El ICD correspondiente al período 2014 -2020 marca 12 objetivos principales, que pueden ser agrupados en cinco bloques: (i) *favorecer y reforzar la cohesión social*; (ii) refuerzo institucional, apoyando las iniciativas de buena gobernanza y las reformas de políticas, sobre todo en los asuntos sociales y de seguridad, al tiempo que se apoye a la sociedad civil a construir diálogo a través de interlocutores sociales; (iii) *apoyar a los procesos de integración regional, incluyendo la interconectividad mediante infraestructuras*; (iv) *abordar la vulnerabilidad económica* y paliar el impacto negativo de la exclusión del sistema de preferencias comerciales, y (v) *desarrollo de una zona común de enseñanza superior en América Latina*. Los enfoques prioritarios establecidos para el ICD 2014-2020 son muy parecidos a los establecidos para el período anterior<sup>10</sup>. Sin embargo, en esta ocasión se ofrece mayor detalle a la hora de explicar el contenido de cada uno de ellos y se hace más hincapié en reforzar la cooperación en el ámbito económico.

La ayuda a América Latina es, además, completada con los *programas temáticos* que pueden asignarse a todas las regiones en vías de desarrollo y responden a la especialización por sectores, financiada por instrumentos como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) o el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz.

<sup>9</sup> En adelante ICD, por sus siglas en inglés.

<sup>10</sup> Ver Artículo 6 del Reglamento (CE) 1905/ 2006.

Tras este apartado podemos concluir que el actual marco normativo de las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, está compuesto por el Reglamento (UE) 233/2014 que regula el ICD para el período 2014-2020, y los Reglamentos correspondiente a los instrumentos de financiación por sectores temáticos<sup>11</sup>. Este marco es complementado por el Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina, elaborado por la Comisión y todo ello, refleja las directrices marcadas por la denominada, Asociación estratégica UE-AL, perteneciente a la política de desarrollo de la UE, que se analizará en el siguiente epígrafe. Asimismo, este marco queda bajo el paraguas del “Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”<sup>12</sup>.

### 3.- Marco político: La Asociación Estratégica Unión Europea –América Latina

#### 3.1.- Antecedentes y retos actuales

La asociación entre la UE y América Latina viene fundamentada por unos lazos históricos y culturales muy importantes, así como por un conjunto de relaciones comerciales y políticas, basadas en aspiraciones comunes. La UE ha basado en estos valores su intención de representar en la región una alternativa a la influencia tradicional de Estados Unidos.

En 1999 se estableció una Asociación birregional, la denominada “asociación estratégica” (Servicio de Asuntos Exteriores de la UE, 2016) en la Cumbre birregional de los Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Río de Janeiro, convirtiéndose el “Grupo de Río” en el principal interlocutor de los Estados de América Latina y el Caribe (ALC) para la UE entre 1999 y 2012.

Es importante llamar la atención sobre las características de la “primera época de cooperación euro-latinoamericana”, refiriéndonos con esta denominación, al período entre la creación de las Comunidades Europeas y el establecimiento de la primera asociación estratégica (1999). A pesar de los lazos históricos-culturales, esta primera época se caracterizó por unas relaciones vagas y escasamente institucionalizadas. El hecho de que el primer marco normativo regional fuera compartido con Asia, es bastante esclarecedor<sup>13</sup>. Esto suponía una escasa atención por parte de las Comunidades Europeas a las situaciones

---

<sup>11</sup> - Reglamento (UE) n ° 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial.

- REGLAMENTO (UE) 2017/2306 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2017 que modifica el Reglamento (UE) n.o 230/2014 por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz

<sup>12</sup> *Los acuerdos, estrategias, marcos, colaboraciones y políticas regionales en relación con todos los países en desarrollo se guiarán por el Consenso y se basarán en objetivos, principios y valores comunes. Promoverán la aplicación de la Agenda 2030 a escala regional con los países socios, incluidos los de África, el Caribe y el Pacífico, así como de Latinoamérica y Asia* (Comunicación (UE) C-210/2017- Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Disponible en : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=EN> )

<sup>13</sup> De hecho, los países de América Latina y Asia incluidos en este marco, tenían la categoría de “países en desarrollo no asociados al proceso de integración europea”, denominación que fue posteriormente sustituida por “países en vías de desarrollo de América Latina y Asia”.

de desigualdad y escaso desarrollo de los países de América Latina. Los “acuerdos marco de cooperación” entre las comunidades europeas y determinados países de la región latinoamericana, protagonizaron esta época, pudiéndose identificar tres generaciones. La primera generación de acuerdos tenía un carácter puramente comercial; en la segunda, de índole más ambiciosa, se enmarca el inicio de las relaciones con los procesos de integración andino y centroamericano; y una tercera generación sobre la base de los valores compartidos y la inclusión de la “cooperación avanzada”. A pesar del dinamismo y los avances perpetuados, esta época fue caracterizada por lo genérico y escasamente institucional de los acuerdos marco de cooperación, la falta de previsibilidad y contractualidad de los compromisos financieros en materia de cooperación y un acceso al mercado comunitario, a través del sistema de preferencias generalizadas (SPG), escasamente ventajoso (González, 2002:66).

La primera “asociación estratégica” que surge de la cumbre de Río, marca indudablemente, un antes y un después en las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación y coincide en el tiempo con uno de los momentos álgidos del proyecto europeo, representando el modelo de integración más exitoso y con uno de los mejores momentos para el MERCOSUR, el cual era el modelo de integración regional más ambicioso en América Latina (Tassara, 2013)<sup>14</sup>. De hecho, el inicio de las negociaciones para el acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR, fue el principal hito de dicha cumbre (Ripoll, 2012). Con esta asociación, se pretendía fortalecer el vínculo entre los países de la UE y de América Latina, a través de un foco amplio, compuesto por tres ejes: (i) un diálogo político respetuoso con el derecho internacional y llevado a cabo a través de los canales existentes en diferentes niveles (global, subregional o bilateral); (ii) unas relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en la liberación comercial y de flujo de capitales; y (iii) una cooperación más dinámica e innovadora (González, 2002: 76). En resumen: diálogo político, cooperación económica y cooperación al desarrollo.

A pesar de las buenas voluntades políticas y lo ambicioso del proyecto, la heterogeneidad de la región y la confluencia de intereses, sobre todo en materia económica, desembocó en la existencia de dos tipos de relaciones, la establecida con los denominados socios estratégicos, como México o Chile, -y Brasil-; y la establecida con el resto de países. En esta dirección, el fondo del proyecto de la UE, sustentado en el intento de ofrecer una ventaja comparativa

---

<sup>14</sup> El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la firma del Tratado de Asunción y tiene el propósito de lograr “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”. Desde el mes de agosto del 2012 se hizo efectiva la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur (Tassara, 2013:56).

sobre la influencia de los EEUU en la región, corría el riesgo de no materializarse (González, 2002).

La Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-ALC es actualizada y revisada en las correspondientes cumbres, que se han sucedido en intervalos de entre dos y tres años: Madrid (2002)<sup>15</sup>, Guadalajara (2004)<sup>16</sup>, Viena (2006)<sup>17</sup>, Lima (2008)<sup>18</sup>, Madrid (2010)<sup>19</sup>, Santiago de Chile (2013)<sup>20</sup> y Bruselas (2015). Esta dinámica ha sido denominada como “diplomacia de cumbres”<sup>21</sup>. En cada cumbre se realiza un *Plan de Actuación*, en el que se presentan las conclusiones, a través de una exposición de las áreas prioritarias de actuación y elaborando para cada una de ellas un programa de trabajo compuesto por tres apartados: diálogo, actividades e iniciativas de cooperación y resultados previstos. Además de las cumbres, se realizan periódicamente reuniones de ministros de asuntos exteriores. Este marco de actuación es completado por los, anteriormente mencionados, acuerdos de asociación con países concretos.

En 2012 el “Grupo de Río” fue sustituido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>22</sup>, como interlocutor para la asociación estratégica, con el objetivo de crear un marco socio-económico más amplio y coordinado, bajo el cual se promoviera conjuntamente el desarrollo, el intercambio de conocimiento, la educación, etc. (Comisión

<sup>15</sup> Conclusión de las negociaciones con Chile, impulso a las negociaciones con el Mercosur y puesta en marcha de un espacio único de conocimiento y formación UE-ALC, mediante un Plan que debería realizarse entre 2002 y 2004, con el objetivo de facilitar la movilidad académica (Ripoll, 2012:86)

<sup>16</sup> Creación y puesta en marcha del programa EUROSociAL (Ripoll, 2012).

<sup>17</sup> Se pusieron las bases para la creación del EuroLAT y se impulsaron los acuerdos de asociación con los agrupamientos sub-regionales como la CAN (Comunidad Andina) o el MCCA (Mercado Común Centro Americano) (Ripoll, 2012:87).

<sup>18</sup> Definición de los grandes ejes de la asociación estratégica birregional; centrados en dos prioridades: la lucha contra la pobreza, la desigualdad y por la inclusión, así como la promoción del desarrollo sostenible para frenar los efectos del cambio climático a través del programa Euroclima, destinado al fomento de la cooperación en dicha materia entre las regiones de América Latina y la UE (Ripoll, 2012:87).

<sup>19</sup> Se proyectó la creación de la Fundación UE-LAC, se acordó retomar las negociaciones UE-MERCOSUR (estancadas desde 2004), se firmaron los Acuerdos comerciales con Colombia y Perú, se culminaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Centroamérica (incluida Panamá) (Arenal & Sanahuja, 2010)

<sup>20</sup> Primera cumbre UE-CELAC, estableció la continuidad de la Cumbre de Madrid y se incluyeron nuevas líneas de acción: el tema de género y el de la inversión y el emprendimiento sostenible (Ríos, 2013).

<sup>21</sup> Definición de “diplomacia de cumbres”: *La llamada Diplomacia de Cumbres es una modalidad del multilateralismo muy extendida y de gran vitalidad en nuestra región. Históricamente, se ha desarrollado con particular intensidad a nivel subregional, con los procesos que han derivado actualmente en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Sin embargo, no se limita a este tipo de instituciones, sino que cobró fuerza y se generalizó como una práctica peculiar de la diplomacia latinoamericana al máximo nivel durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, con el advenimiento de los entonces frágiles procesos democratizadores, cuando los mandatarios comenzaron a acudir a las tomas de posesión presidenciales de sus colegas electos, en una demostración de solidaridad regional que indudablemente contribuyó, como tendencia, a la consolidación de los procesos políticos constitucionales. También durante estos años se crearon y consolidaron diversos foros regionales que operaban periódicamente a nivel de jefes de estado y gobierno, destacándose el Grupo de Río (originado a partir de los antiguos Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora), la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas y la Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE). Los tres últimos foros mencionados tienen en común la participación de Estados no latinoamericanos y caribeños de gran peso en el relacionamiento externo de nuestra región.* Yepe, R. (2011)-Resumen de la ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional sobre “Diplomacia de Cumbres”, La Habana, Cuba, 30 de marzo, 2011. Disponible en:

<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/La%20Diplomacia%20de%20Cumbres%20en%20ALyC.pdf>

<sup>22</sup> La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se creó en 2011, a través de la Declaración de Caracas, sustituyendo así al Grupo Río, vigente desde 1986 y a la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Desde 2013 se celebran cumbres anuales (Müller et. Al, 2017).

Europea, 2016)<sup>23</sup>. La aparición de este nuevo interlocutor, con el cual la UE realizó ya las dos últimas cumbres (Chile 2013 y Bruselas 2015), fue vista como una nueva oportunidad para revitalizar las relaciones UE-ALC, ante el agotamiento del modelo de cumbres y de los marcos de asociación (con el continuo y aun actual estancamiento del acuerdo UE-MERCOSUR). La mayor representatividad de los países de América Latina y el Caribe en el seno de este órgano, hacia esperar un mayor equilibrio de fuerzas y una atención prioritaria a las nuevas vías de cooperación científico- tecnológicas (Maihold, 2011). Esta nueva organización, aunque en un principio informal, fue señalada por muchos autores como un potencial sustituto a la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>24</sup>. De esta manera, se unificaba la voz de América Latina y el Caribe, con el objetivo de incrementar el peso de la región en la comunidad internacional (Gardini y Ayuso, 2015).

La Asociación estratégica birregional cuenta desde 2006, con el sustento de una institución parlamentaria, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUroLat). Su misión es la de adoptar resoluciones y recomendaciones para las instituciones, organizaciones y grupos ministeriales responsables del desarrollo de la estrategia birregional (EUroLat, 2014)<sup>25</sup>. Este organismo es señalado por la UE como un impulsor necesario de la legitimidad de la cooperación interregional. Señala, además, que para reforzar este componente parlamentario, es necesario que realice una apertura hacia la sociedad civil, a través de canales de participación, para que las demandas de la sociedad puedan ser representadas en el nivel birregional (Müller, Wouters, Defraigne, Santander, & Raube; 2017). En 2011 se creó, además, la Fundación UE-LAC, cuyo objetivo es dinamizar dichas relaciones de cooperación (Fundación EU-LAC)<sup>26</sup>.

Para entender las relaciones actuales entre la Unión Europea y América Latina es necesario tener en cuenta las asimetrías institucionales y económicas entre ambas regiones. Mientras que la UE es un ente institucionalizado supranacional que ejerce poderes concretos que le han sido cedidos por lo Estados miembros, América Latina cuenta con la CELAC, carente de una estructura permanente. De esta manera, la asociación UE-CELAC puede definirse como una relación institucional híbrida entre una organización muy institucionalizada y un bloque

---

<sup>23</sup> Exposición de motivos de la Propuesta conjunta de decisión del consejo relativa a la firma, en nombre de la UE, del Acuerdo por el que se crea la Fundación Internacional UE-ALC. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0032>.

<sup>24</sup> La OEA era el órgano con mayor representatividad de Estados de América Latina y el Caribe hasta la creación del CELAC. Dicha creación fue vista como una oportunidad para desplazar a la OEA, por la influencia de EEUU en ese foro.

-Véase la postura de los diferentes gobiernos en: Romegialli & Luchetti (2014). "Los países latinoamericanos en el escenario de declinación de las Cumbres Iberoamericanas y el nacimiento de la CELAC" Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) <http://hdl.handle.net/10915/44664>.

<sup>25</sup> Página web oficial: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu_en.htm)

<sup>26</sup> La Fundación EU-LAC fue creada en Mayo de 2010 por la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, comenzando su actividad en 2011. Tiene su sede en Hamburgo, Alemania y tiene 62 miembros: los 33 Estados de América Latina y el Caribe, los 28 miembros de la UE y la UE. Véase página web oficial: <https://eulacfoundation.org/en>

regional con escaso nivel de institucionalización o estructuras permanentes (Müller et. Al, 2017).

La cooperación UE – ALC se ha visto tradicionalmente reforzada por los programas globales de cooperación bilateral entre países miembros de la UE y países de América. Sin embargo, en la última década, la ayuda en el marco de estos acuerdos se ha visto reducida debido a que muchos países de América Latina han alcanzado la condición de Países de Renta Media (PRM), dejando de ser prioritarios para muchos países europeos. La limitación de los Objetivos del Milenio (ODM), se observaba también en su relación con los desafíos de los PRM, ya que el objetivo principal de los ODM era erradicar la pobreza extrema y respondía en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y menos adelantados (PMA) y estaba principalmente basada en las transferencias de AOD, guiadas también por esos criterios de renta. Este enfoque en los recursos ha sido perjudicial para la región, sobre todo en las últimas décadas, ya que la pobreza en América Latina y el Caribe no es consecuencia de la escasez de recursos, sino de la desigualdad<sup>27</sup>, la exclusión, la debilidad de las instituciones y la economía política en beneficio de las élites tradicionales (Sanahuja, 2015), situación que ha permanecido e incluso empeorado con el desarrollo económico. Las diferentes cumbres sobre la eficacia de la ayuda y su financiación, han adoptado también dicho enfoque, al centrarse en la ayuda y no abordar la necesidad de coherencia con la política comercial, las remesas, la inmigración, la política sobre tráfico de drogas, armas, etc. (Sanahuja, 2015: 75). Ante esto, el mismo autor, llama la atención sobre la necesidad de abandonar dicho enfoque reduccionista para incluir de manera integral los desafíos de los PRM, a través del fortalecimiento institucional para la cohesión social, las políticas de inserción internacional, mediante los procesos de integración regional, el acceso a los mercados externos, etc. Es necesario tener en cuenta que, a pesar de lo expresado anteriormente, no todos los países de América Latina son PRM y la UE prevé que los acuerdos bilaterales de cooperación con aquellos países que presentan mayores dificultades en términos de desarrollo se mantengan y refuercen (Servicio de Asuntos Exteriores de la UE, 2016).

### ***3.2.- La Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-CELAC (2015)***

Actualmente, el marco político encabezado por la Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-CELAC y el plan de actuación, nacidos de la cumbre en Bruselas (2015), es completado por los acuerdos de asociación con Chile, México y Centroamérica, los cuales

---

<sup>27</sup> El coeficiente de Gini para los ingresos personales en 2015 mostró un valor promedio de 0,469 para 17 países de América Latina (0 representa ausencia de desigualdad y 1 desigualdad máxima), un nivel considerado alto. Si bien el índice disminuyó 1,2% anual en promedio entre 2008 y 2012, el ritmo de descenso bajó a la mitad entre 2012 y 2015 (0,6% anual). (CEPAL, 2017)- <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-elevada-desigualdad-america-latina-constituye-un-obstaculo-desarrollo> (Consulta 3 de junio de 2018).



incluyen diálogo político y cooperación; y el acuerdo comercial con Colombia, Perú y Ecuador (Müller et. Al, 2017).

La cumbre del 2017 estaba previsto que se celebrara en el Salvador, sin embargo, dada la tensión existente respecto a Venezuela, fue aplazada y sustituida por una reunión de ministros de asuntos exteriores en Bruselas, que se celebrará los días 16 y 17 de julio de 2018. El pasado 22 de marzo tuvo lugar en Bruselas una reunión de embajadores, en la que se preparó un documento base para la cumbre de ministros. De esta manera, se acordó avanzar en el programa de trabajo correspondiente al capítulo 2 del Plan de Actuación UE-CELAC de 2015 (*Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía*) y se debatió los avances y los retos en otras áreas como la migración, la igualdad de género, la ciencia y tecnología, entre otras (CELAC, 2018)<sup>28</sup>.

Entre los objetivos principales de esta asociación, destaca la erradicación de la pobreza, representada de forma transversal en todos los objetivos del último plan de actuación y expresado concretamente en el capítulo tercero sobre *Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión sociales*. La UE señala como enfoque prioritario la sostenibilidad de los avances en materia de pobreza y cohesión social realizados en la última década, a través de modelos socioeconómicos estables, que sean lo más independientes posible de los precios de los productos básicos (Müller et. Al, 2017).

Tal y como se mencionaba en el apartado anterior, la asimetría institucional y los correspondientes diferentes grados de integración regional, suponen un obstáculo a la realización de los objetivos de los planes de actuación UE-CELAC. Es importante señalar que, los diferentes intereses de las dos regiones, representan también un importante freno a las “buenas promesas”, expresadas en las cumbres. A estos factores, se les une la inestabilidad económica y política de ambas regiones. Aun así, la UE se muestra optimista y recalca que la estrategia UE-CELAC es el marco adecuado para fortalecer los canales de cooperación, con independencia de las asociaciones bilaterales y regionales a menor escala (Müller et. Al, 2017).

---

<sup>28</sup> Sección de noticias de la página web oficial de CELAC- <https://celac.rree.gob.sv/embajadores-de-la-celac-ante-la-union-europea-se-reunen-en-bruselas/> (Consulta: 8 de mayo de 2018)

### **3.3- El programa indicativo plurianual regional para América Latina**

El programa indicativo plurianual regional para América Latina, correspondiente al período 2014-2020, se estableció de acuerdo al Reglamento del ICD para el mismo período y en consonancia con la asociación estratégica<sup>29</sup> y el plan de acción entre la UE y la CELAC<sup>30</sup>.

Dicho programa cuenta con dos componentes; el primero de ellos está enfocado a escala continental, siendo destinatarios tanto los países en vías de desarrollo como aquellos que ya no reciben la dotación geográfica, de acuerdo al ICD<sup>31</sup>. El segundo componente tiene como objetivo abordar los problemas de desarrollo a escala subregional en América central<sup>32</sup>.

El desarrollo del primer componente en el programa indicativo, recoge un interesante análisis sobre los retos de la región, así como los logros conseguidos y su relación con las iniciativas de los UE, traducido en programas de cooperación concretos. A continuación, se expondrá brevemente la relación logros/retos/objetivos.

-Economía: señala el crecimiento económico y estabilidad macroeconómica que han alcanzado los países de América Latina de forma colectiva, lo cual supone un mayor peso relativo en la esfera internacional. En cuanto a los retos, observa que la región sigue siendo la más desigual y que el crecimiento se ha basado en la demanda exterior de recursos naturales y materias primas. Así, propone, como objetivos de la cooperación UE-ALC, el fomento de un crecimiento más equitativo y sostenible y redoblar los esfuerzos en mejorar los niveles de cohesión social en la región.

- Delincuencia y gobernanza institucional: la región sigue presentando uno de los índices de delincuencia más elevados del mundo. En este sentido, es necesario fortalecer las instituciones que han de garantizar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho y que ayuden a minimizar otro de los grandes problemas: la porosidad de las fronteras y la debilidad del contrato social. Respecto a la gobernanza, América Latina está intensificando los esfuerzos en mejorar la confianza ciudadana en las instituciones, así como, la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género.

---

<sup>29</sup> La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo encargó la realización de un estudio sobre el estado actual de la asociación estratégica UE-América Latina. Este fue elaborado por académicos encabezados por Gustavo G. MULLER. Texto disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO\\_STU\(2017\)578028\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf)

<sup>30</sup> Disponible en

: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/summits\\_eu\\_alc/2\\_celac\\_eu\\_2015/action\\_plan\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/2_celac_eu_2015/action_plan_es.pdf)

<sup>31</sup> Países que pueden acogerse al componente 1 "Programa indicativo plurianual para actividades continentales con América Latina": Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>32</sup> Países que pueden acogerse al componente 2 "Programa indicativo plurianual para actividades de cooperación subregional con América Central": Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Programa indicativo plurianual regional para América Latina-Comisión Europea, 2014:2).



-Empleo: ante las desigualdades socioeconómicas entre zonas urbanas, rurales y remotas y la cantidad de población en desempleo, el programa establece como objetivos la creación de oportunidades laborales para los jóvenes, promover el trabajo digno y abordar las cuestiones de género.

Ante este análisis, el programa recoge que la respuesta de la UE, a través de la cooperación regional, tiene las siguientes áreas prioritarias para el período:

- *el vínculo entre seguridad y desarrollo;*
- *buena gobernanza, rendición de cuentas y equidad social;*
- *crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano;*
- *sostenibilidad medioambiental y cambio climático.*

(SERVICIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UE , 2016:5)

-El segundo componente del programa pone el foco en los países de América central. La situación de estos países es especialmente acuciante, ya que la mitad de su población vive en pobreza, ratio que aumenta considerablemente en las zonas rurales y para la población infantil y, además, es una de las regiones más desiguales del mundo. A su vez, las instituciones estatales presentan mucha dificultad para garantizar la plena observancia de los derechos humanos, lo que unido a los altos niveles de violencia, crea un estado permanente de inseguridad para la población. Además, la ubicación geográfica de América central, la convierte en una de las regiones más vulnerables del mundo a las catástrofes naturales y el cambio climático.

Ante esta situación la UE centra su cooperación en tres focos principales, en concordancia con los objetivos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA):

*-apoyo a la integración económica regional, incluidos los compromisos adoptados en este ámbito al suscribir el Acuerdo de Asociación UE-América Central;*

*-respaldo a la Estrategia de Seguridad Regional;*

*-apoyo a la Estrategia Regional contra el Cambio Climático y la Política Centroamericana sobre una Gestión Integral del Riesgo de Desastres.*

### **III-CONCEPTUALIZACIÓN: LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN “DESDE ABAJO”.**

La cooperación transfronteriza ha constituido en la última década una de las dimensiones más innovadoras de los procesos latinoamericanos de integración regional (Lamela, Conato y Rhi-Sausi, 2013). Para abordar la descripción conceptual y las condiciones de posibilidad, es necesario tener muy presente la relación que se quiere establecer entre ellos y el contexto en el que se enmarca. La cooperación transfronteriza presenta una estrecha relación con los procesos de integración regional, dicha relación se despliega en dos direcciones:

- la cooperación transfronteriza entre autoridades locales contribuye al proceso de integración a través de la perspectiva “desde abajo”, que presenta una relación cotidiana entre entes territoriales pertenecientes a diferentes Estados nacionales
- El proceso de integración estimula la cooperación transfronteriza en el nivel local, al activar una serie de procesos en un marco político e institucional de referencia común a aquellos entes locales (Coletti y Rhi-Sausi, 2010).

En relación al contexto, es de observar como las fronteras latinoamericanas constituyen un tipo particular de territorios, donde en general confluyen dos dinámicas principales: por un lado, se dan procesos que derivan en inequidad, exclusión y articulación física precaria. Y, por otro lado, estos concurren con otros que afianzan o reconfiguran los sentidos de pertenencia, a regiones que traspasan los límites de los estados nacionales (Morales, 2017: 45). Estas dinámicas centrífugas, han determinado la diversa evolución de la cooperación transfronteriza en América Latina.

#### **1. Cooperación transfronteriza**

La cooperación transfronteriza es entendida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003). Los diferentes actores llevan a cabo acciones dirigidas a convertir el espacio transfronterizo en posibilidad de desarrollo económico, social y territorial conjunto, que permita resolver los problemas comunes y realizar objetivos. La cooperación transfronteriza ha ido adquiriendo peso en la esfera internacional, provocando un interés creciente gracias a su aportación a la lucha contra las desigualdades territoriales y su potencial en el impulso de los procesos de integración regional.

Tradicionalmente la frontera ha sido definida y representada a través de la concepción de línea divisoria. Bajo esta rúbrica se han constituido los Estados nacionales modernos, en los que la soberanía nacional se da en el seno de un territorio determinado por una frontera. En

el caso de América Latina esta construcción histórica de líneas divisorias está representada por 36 fronteras en una superficie de 40.000 km (Lamela, et. Al, 2013). Para entender los procesos centrífugos en el impulso, aun reciente, de la cooperación transfronteriza, es necesario tener en cuenta que la fluctuación de las fronteras a causa de los conflictos bélicos y la pugna por los territorios, ha desembocado en fronteras que no siempre se corresponden con elementos físicos (frontera-barrera), ni identitarios o culturales, lo cual provoca inseguridades y desigualdades en las poblaciones. El denominado *efecto barrera* (Rojo, 2009), es observable también por el hecho de que las áreas fronterizas se suelen encontrar en la periferia, alejadas de los centros de decisión nacionales y con peor acceso a bienes y servicios (Pücher, 2016). La cooperación transfronteriza intenta sustituir la lógica de división/conflicto por la de encuentro/cooperación en las áreas fronterizas.

Así, la cooperación transfronteriza es un proceso de construcción, que ha de propiciar la conversión del área transfronteriza, en términos de frontera-barrera, en un espacio de intercambio de conocimientos, prácticas y recursos para llevar a cabo proyectos que beneficien a ambas partes. De esta manera, diferenciamos la línea o frontera, competencia de los gobiernos nacionales, del área fronteriza, en el que las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales (Oddone, 2014).

La contigüidad geográfica es una característica necesaria, ya que la cooperación transfronteriza se basa en una “relación de vecindad” entre comunidades que comparten una frontera interestatal. Las diferentes formas o manifestaciones en las que se da la cooperación transfronteriza son determinadas por los siguientes factores:

-Lo “natural” de la cooperación transfronteriza: algunos autores afirman que la cooperación transfronteriza es natural al espacio fronterizo y su realización es, consecuentemente, necesaria e incluso inexcusable (Rojo, 2009). Esta concepción deriva del hecho de que muchos de estos actores presentan similitudes históricas, socio-económicas y culturales-identitarias, fuertemente arraigadas. Sin embargo, la existencia de similitudes no siempre determina la realización de la cooperación transfronteriza (Perkmann, 2003). Por ello, otros autores observan la cooperación transfronteriza como un fenómeno estrictamente funcional (Schamp, 1995), por el que las regiones fronterizas estarían agrupadas en base a las interacciones que se dan entre ellas, construyendo así un marco adecuado para la implantación de políticas públicas con una dimensión territorial concreta (Berry, 1969). Este último enfoque ha sido el escogido en la mayoría de los casos para el estudio del fenómeno y su aplicación en términos de políticas públicas, impulsando la acción conjunta

de las autoridades subnacionales, lo cual se observa en el seno Consejo de Europa<sup>33</sup> y la Unión Europea.

-La permeabilidad de la frontera: esta característica se refiere al peso de la política nacional, de los acuerdos interestatales y/o de las iniciativas regionales que apoyan o promueven la cooperación transfronteriza (Coletti, 2010). En palabras de Newman: “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: 22).

Esta permeabilidad ha hecho que en el caso de la UE, sobre todo gracias al acuerdo Schengen, la cooperación transfronteriza encuentre una base adecuada para desarrollarse en plenas capacidades. En el caso de América Latina, se observa una experiencia similar en el marco de la Comunidad Andina (CAN), en la cual sus ciudadanos pueden cruzar las fronteras fácilmente gracias a la ausencia de requisitos administrativos (ARFE, 2014).

El *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) ha observado como la cooperación transfronteriza necesita de tres factores fundamentales para darse en plenas capacidades: (i) que los territorios estén conectados por una red de infraestructuras; (ii) que exista un acuerdo de alto nivel entre los países involucrados, que esté materializado en algún marco institucional que ordene sus relaciones y (iii) que se reconozca el papel de las autoridades subnacionales, articuladores de los actores locales claves para una gobernanza transfronteriza positiva (Rhi-Sausi y Oddone, 2012:20). La existencia o no de estos factores y la diferente articulación de los mismos, determina, por tanto, la realización de la condición de posibilidad y su despliegue diferencial.

## **2. Cooperación transfronteriza e integración regional desde abajo**

De la conceptualización de la cooperación transfronteriza se puede deducir que la frontera tiene un carácter propio, conformado a través del sistema de intensas relaciones que se dan a uno y otro lado de la frontera, originando culturas y economías fronterizas. La conciencia creciente de este tipo de relaciones transfronterizas y los procesos de integración regional han establecido las bases para la concepción de las fronteras de América Latina como espacios de cooperación (Hernández, Jiménez y Picón, 2007). Los procesos de integración

---

<sup>33</sup> El Consejo de Europa es pionero en materia de cooperación transfronteriza, surgiendo los primeros acuerdos en los años 70. En el Convenio marco de Madrid 1980, define la cooperación transfronteriza de la siguiente manera “toda acción concertada, tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin”.

regional han convertido a las áreas fronterizas en áreas estratégicas de integración (Rhi-Sausi y Oddone, 2013), debido a las intensas relaciones que se dan en estos espacios. Uno de los aspectos que mejor representa esta conversión son las cuentas hidrográficas compartidas por dos o más países (UNEP, 2002)<sup>34</sup>. Ante este creciente interés por la cooperación transfronteriza en el seno de los procesos de integración regional surge un interrogante principal, ¿qué papel juegan los gobiernos sub-nacionales en este proceso?

Teóricamente en los espacios transfronterizos, los gobiernos subnacionales son los protagonistas de aquellas relaciones entre territorios, que se dan en el marco de los procesos de integración regional. Sin embargo, como se observaba anteriormente, el grado de “protagonismo” de dichos gobiernos o entes locales depende del nivel de descentralización de los Estados concretos, de la permeabilidad de la frontera y del entramado de relaciones en términos de gobernanza multinivel<sup>35</sup>. Teniendo en cuenta que la integración regional se articula como instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad económica y la inserción económica internacional, surge la necesidad de articular la integración regional de América Latina con el desarrollo local. De esta manera, aparece la idoneidad de la creación de espacios capaces de fomentar procesos convergentes de desarrollo, tanto en el plano institucional como en el económico (Coletti y Rhi-Sausi, 2010:192).

Los actores subnacionales y, en concreto, las autoridades locales puede desempeñar un rol muy relevante en materias como gestión ambiental y la protección de los bienes histórico-culturales, la promoción del desarrollo económico local y de infraestructuras civiles a pequeña escala, la cohesión social, el mercado de trabajo y la movilidad de las personas, las relaciones urbano/rurales y los nuevos equilibrios territoriales, el desarrollo social a partir de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la implementación de políticas y estándares de salud comunes. De todo ello se deduce la relevancia de los mecanismos que fomenten la cooperación transfronteriza, en los procesos de integración regional (Coletti y Rhi-Sausi, 2010: 193).

---

<sup>34</sup> “La cuenca del río Amazonas y el Acuífero Guaraní son dos de las mayores fuentes de agua en el planeta y ambas están divididas políticamente. Sólo la cuenca del Amazonas incorpora a ocho de los países sudamericanos en sus más de cinco millones de kilómetros cuadrados y marca más de 8.000 km de límites (Robagiati 2004), mientras que el Acuífero Guaraní es compartido por cuatro países y posee una extensión de más de un millón de kilómetros cuadrados” (ProDiversitas 2006). En (Hernández, Jiménez y Picón, 2007).

<sup>35</sup> El concepto gobernanza multinivel tiene su origen en el estudio de la Unión Europea, desde la perspectiva académica de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política (Bache, I., 2012). Surgió en los años 90 para analizar las nuevas interconexiones en términos de gobernanza dentro de la Política de cohesión de la UE, analizando en un principio los primeros pasos de la integración europea (Bartle, I., Bache, I., Flinders, M., 2012) y partiendo de la idea de que la política europea no se desarrolla solo desde dos niveles (Instituciones europeas/Estados miembros), sino sobre múltiples niveles (gobiernos regionales, entes locales, grupos de interés, etc.) (Noferini, A., 2010). El análisis de la Política de cohesión de la Unión dentro del marco de la gobernanza multinivel fue llevado a cabo por primera vez por Gary Marks en 1993, entendiendo la gobernanza multinivel como un proceso completo de hacer política (*policy making*) (de Noriega, 2017).

En esta línea, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES-CEPAL) entiende que *si integración fronteriza es una estrategia clave para el desarrollo económico y social, para la gobernabilidad democrática y la reducción de asimetrías, lo es también para estrechar lazos de cooperación política entre los Estados y favorecer procesos de integración regional* (Oddone, Quiroga Barrera Oro, Sartori de Almeida Prado y Williner; 2016). Esta especial conformación responde a esa capacidad de acción exterior de las autoridades subnacionales, bajo el concepto de paradiplomacia, que viene a definir dicha conformación, en base al creciente protagonismo de los actores no-estatales en las relaciones internacionales y su capacidad para influir en los procesos de integración regional, en las relaciones intergubernamentales o transnacionales (Oddone, 2016)<sup>36</sup>. El mismo autor, expone que la efectividad de la “paradiplomacia transfronteriza”<sup>37</sup>, reside en una combinación armónica entre un marco supranacional con instituciones de integración regional (o procesos de integración “desde arriba”-*top-down*) y una capacidad estructural fuerte de los actores subnacionales para que puedan implementar estrategias “desde abajo”-*bottom-up* (Oddone y Mattiuzi, 2017). En este sentido, la cooperación transfronteriza presenta un gran potencial al “propiciar el desarrollo de la diplomacia preventiva, en la cual sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyen a prevenir situaciones de conflicto y estimulan los mecanismos de construcción de la paz” (Rhi-Sausi y Oddone, 2013:42).

A modo de conclusión, se observa como la cooperación transfronteriza permite conciliar los dos elementos que han impulsado tradicionalmente los procesos de integración regional en América Latina, durante las últimas décadas: (i) el criterio geoeconómico, que ha servido de guía para la integración física y (ii) el criterio geopolítico que ha guiado los procesos de concertación e integración política (Lamela et. AL, 2013). Aun así, este indudable potencial de la cooperación transfronteriza necesita de marcos adecuados para poder desarrollarse en plenas capacidades y de una voluntad política firme para hacerlo posible.

---

<sup>36</sup> El autor expone la explicación de la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas: actor internacional, política exterior y procesos de toma de decisiones, desarrollo territorial, integración regional y gobernanza (Oddone, 2016)

<sup>37</sup> Concepto que equipara al de cooperación transfronteriza: “en este libro se consideran sinónimos paradiplomacia transfronteriza y cooperación transfronteriza pues ambas son llevadas adelante por autoridades subnacionales de frontera a escala internacional” (Oddone, 2016:14).

#### **IV. EL ENFOQUE EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS DE COOPERACIÓN. LA COHESIÓN SOCIAL COMO ELEMENTO INTEGRADOR**

##### **1. El foco en la integración regional**

La integración regional ha conformado tradicionalmente uno de los focos principales de atracción entre las regiones de América Latina y la UE, esta última ha venido considerando que América Latina es la región en la cual su experiencia podía encontrar un reflejo mayor (Van Klaveren, 2011). Desde la segunda mitad de los años noventa, este foco se ha materializado al ser considerada, la integración regional, como una de las áreas prioritarias en la cooperación UE-AL, lo cual ha sido reflejado en los programas de cooperación ( $\alpha$ LFA, EUROsociAL y URBAL), que incluyen el fortalecimiento de las relaciones y la cooperación regional en múltiples niveles de gobierno, a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas (Tasara, 2012).

A pesar del interés europeo en que la integración regional de América Latina se hiciera a imagen y semejanza del modelo de la UE, en América Latina y el Caribe se han desarrollado formas muy diversas de integración regional, alejadas de ese modelo europeo. Esta diversidad cambiante ha sido observada por la UE, al ir fluctuando los interlocutores en las cumbres UE-ALC, situación que ha provocado cierto desconcierto en el seno de la Unión (Van Klaveren, 2011) y reflejado la asimetría institucional que se ha venido comentando en este trabajo. Es importante señalar que la preocupación de la UE en la integración latinoamericana no se fundamenta únicamente en los valores y características comunes, sino que se observa un afán por buscar nuevas oportunidades de mercado (González, Moreno y Rodríguez, 2015).

El proceso de integración europeo ha sido guiado por el de integración económica, siendo este sustentado por un marco jurídico supranacional común y unas instituciones comunes dotadas de competencias y autonomía financiera, todo ello posibilitado por los compromisos políticos y la cesión de poder de los Estados Miembros. En América Latina han coexistido tradicionalmente varios procesos, los cuales presentan bajos niveles de institucionalización y una clara inclinación por la preservación de la soberanía y la autonomía nacional (Sanahuja, 2016).

Ante la creciente importancia de las fluctuaciones en el terreno político, reflejadas en la proliferación de movimientos de integración, la “integración desde abajo”, entendida esta como aquella promovida por los entes territoriales subnacionales, se presenta como un enfoque renovado, con potencial para generar efectos más duraderos en el medio y largo



plazo, al disminuir la vulnerabilidad ante los ciclos económicos y crisis políticas de carácter adverso (Sanahuja & Freres, 2005:36). Esta dinámica ha sido crecientemente demandada por los gobiernos subnacionales y redes de la sociedad civil en las organizaciones de integración regional, en especial en el seno del SICA. En este contexto, ha aumentado el interés por las zonas transfronterizas, al observar que en dichos espacios se llevan a cabo una gran variedad de relaciones referentes a los procesos de integración regional, convirtiéndose en esas áreas estratégicas de integración regional, como ya ha sido mencionado. En el aspecto comercial, por ejemplo, destaca la construcción de infraestructuras de conexión para favorecer los intercambios comerciales<sup>38</sup> o el crecimiento del mercado de gas natural en las fronteras de América del Sur, el cual moviliza grandes cantidades de capital para su exploración y explotación (Hernández, Jiménez y Picón, 2007).

En relación a esta irrupción de dinámicas de integración desde abajo, Sanahuja y Freres señalan que, para llevar a cabo tal integración, podrían ser adecuados los programas de cooperación horizontal europeos, basados en redes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones locales, instituciones académicas, los cuales están directamente relacionados con la integración y el debate regional (Sanahuja & Freres, 2005:36).

En el programa indicativo plurianual de la UE para América Latina se reflejaron dichas demandas y avances en los procesos de integración desde abajo, al reconocer que *la integración de facto es más rápida que la formal*, habiéndose producido un cambio, por el que los gobiernos nacionales dejan de ser el motor del proceso al observarse una creciente implicación del sector privado y grupos de la sociedad civil (Servicio de asuntos exteriores de la UE, 2016). A su vez, el Nuevo Consenso sobre Desarrollo de la Unión Europea (2017), reconoce el papel clave de los nuevos mecanismos de financiación del desarrollo (más allá de la AOD) y el de los nuevos actores (más allá de los Estados nacionales)<sup>39</sup>. Este llamamiento a revitalizar la acción de los gobiernos subnacionales, a través de reformas de descentralización y cooperación descentralizada, permite observar la importancia creciente de dichas dinámicas y el interés del objeto de estudio de este trabajo. Aun así, no se trata de un fenómeno nuevo, la Unión Europea fue la primera entidad que promovió la cooperación

---

<sup>38</sup> Ej: construcción de la carretera Acoyapa (Nicaragua) – frontera de Costa Rica, que pretende unir la vertiente caribe de ambos países. (Hernández, Jiménez y Picón, 2007:216).

<sup>39</sup> En este sentido, expone que: *La realización de la mayoría de los ODS depende mucho de la participación activa de las autoridades locales y regionales. La UE y sus Estados miembros apoyarán, cuando proceda, las reformas de descentralización, transparencia y rendición de cuentas a fin de capacitar a las autoridades locales y regionales para lograr una mejor gobernanza y un mayor impacto en materia de desarrollo y responder mejor a las desigualdades dentro de los países. Apoyarán asimismo los procesos destinados a ayudar a las personas a interactuar eficazmente con las autoridades locales en todas las fases del proceso de elaboración y aplicación de las políticas y reforzarán su cooperación con las autoridades subnacionales, entre ellas las locales, también a través de una cooperación descentralizada (DOUE- C210, 2017).* Punto 86. Del Nuevo Consenso sobre Desarrollo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2017:210:TOC>



descentralizada<sup>40</sup> y desde los años 90 ha presentado un impulso creciente, enmarcado dentro de los Programas Regionales de *EuropeAid* de la Comisión Europea.

La cooperación descentralizada local entendida como, «el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como «ayuda», la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariat; y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales» (Del Huerto, 2005: 53)

En esta definición, podemos entrever que el hecho de que sean los actores de la sociedad civil con base territorial (pymes, universidades, etc.), liderados por las autoridades locales, los que implementen y proyecten las diferentes acciones de cooperación, promueve una mayor profesionalización y mejor gestión, así como una apropiación real de los proyectos por parte de los actores más cercanos al territorio. De esta manera, se favorecen también las relaciones entre Europa y América Latina y se promueve la cooperación sur-sur entre los países latinoamericanos, impulsando así esa gestión horizontal de las acciones de cooperación al desarrollo (Sampietro, 2014), a través de ese intercambio de buenas prácticas. De hecho, Tassara reconoce una suerte de “mestizaje” entre la tradicional cooperación norte-sur y la más reciente cooperación sur-sur, en esa creación de espacios adecuados para el intercambio entre autoridades subnacionales y actores de la sociedad civil del norte y el sur (Tassara, 2012). Dicho mestizaje se puede desplegar en la cooperación triangular entre actores del norte que apoyan (económica- o técnicamente, o ambas) a la cooperación sur-sur entre actores de distintos países del sur. Esta conformación puede ser muy favorable para la cooperación transfronteriza, ya que esta es un tipo de cooperación sur-sur descentralizada, quedando el esquema de la siguiente manera: cooperación transfronteriza entre dos países del “sur” (cooperación sur-sur), llevada a cabo por actores subnacionales (cooperación sur-sur-descentralizada), apoyada por un actor-o varios- del norte, como por ejemplo la UE y actores subnacionales de la UE (Cooperación triangular: norte-sur-sur-descentralizada). A pesar de lo complicado del despliegue

---

<sup>40</sup> La cooperación descentralizada fue incluida en el Acuerdo de Lomé IV con los países APC en 1989, y en el documento “Cooperación descentralizada, objetivos y métodos, del 1992, se definió esta cooperación como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (De la Fuente, 2010:18).

conceptual entre los tipos de cooperación, se observa la idoneidad de una conformación triangular para permitir una mayor horizontalidad entre los países del sur y confirmar el posicionamiento de dichos países en el sistema de cooperación internacional, a la vez que se mejora la eficacia de los programas o proyectos concretos por realizarse en forma de partenariado entre los actores más cercanos al territorio y se apoya todo este proceso por actores de la misma naturaleza que han acumulado experiencias en procesos similares y cuentan con mayor capacidad para ejercer la asistencia técnica y económica.

Al atender al enfoque en la integración regional y el fomento de la cooperación descentralizada a través de los canales de cooperación al desarrollo, se observa que la “fórmula” de estas dinámicas, en su relación con la UE, presenta la siguiente forma: los procesos de integración regional y la cooperación al desarrollo con los PRM como marcos adecuados para la creación de comunidades de buenas prácticas, en las que el intercambio (entre pares) de dichas prácticas y experiencias fomente la mejora en la calidad de la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas (Tassara y Prandi, 2016: 61). Así, se da una suerte de “aprendizaje entre pares”, a través del cual la UE pretende incidir en las políticas públicas de los países de América Latina (Chiodi, 2013).

La fórmula expuesta, aparece como resultado de cuatro tendencias principales: (i) la interdependencia resultante de la globalización, que genera la voluntad- e incluso, necesidad- de buscar sinergias entre políticas públicas y coherencia con los escenarios internacionales globales; (ii) la proliferación de estructuras, más o menos institucionalizadas, de integración regional en América Latina; (iii) la multiplicación de actores y estrategias en la comunidad internacional, a nivel institucional (G20) y a nivel temático (Agenda 2030), que influyen en las áreas prioritarias y contenidos de las políticas públicas de todos los países y (iv) la proyección del conocimiento, a través de análisis e investigaciones, que proporcionan retroalimentación sobre el diseño, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas. En relación al último factor, destaca el trabajo de la CEPAL, en lo referente a las políticas sociales, y el de la OECD en la coordinación de políticas públicas y la revisión entre pares de las mismas (Tassara y Prandi, 2016).

La especial mención PRM tiene como base la persistencia de desigualdades económicas y sociales dentro de los PRM que ,como se afirma en el documento de la Asociación Estratégica UE-AL (2017), hace necesario proveer de mecanismos alternativos a las regiones subnacionales, ante esa eliminación gradual de AOD (Müller et. AL, 2017). En este sentido, la atención a la cohesión social, entendida como la igualdad de oportunidades, aparece como

especialmente relevante en relación a esta situación dada en las regiones subnacionales de los PRM.

## **2. La cohesión social como elemento integrador y diferenciador de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo**

En el marco de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo, la atención a la cohesión social ha sido una constante, observándose un impulso en los años 90, en paralelo al foco en los procesos de integración regional y el fomento de la cooperación descentralizada. Esta dinámica establecía la premisa por la que el crecimiento económico es visto como un requisito para el desarrollo social, pero que debía ser completado por políticas públicas de equidad y cohesión social (van Klaveren, 2011: 62). En la UE la cohesión social ha sido vista como un objetivo primordial en el proceso de integración regional. En este sentido, la integración económica, que ha guiado tradicionalmente el proceso, ha sido apoyado por políticas y acciones comunes orientadas a tres objetivos principales: la liberalización económica (acuerdo Schengen), el establecimiento de la moneda común y la cohesión interna del territorio europeo. Estas políticas enfrentan los efectos redistributivos de la integración económica, a través de la solidaridad financiera, representada por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (Rueda-Junquera, 2009:64). Actualmente la política de cohesión europea tiene dos objetivos: la cooperación territorial europea (transfronteriza, interregional y transnacional, a través del programa Interreg) y la promoción de la inversión y del empleo.

A pesar de no haber un consenso en torno a un concepto único de cohesión social, sus implicaciones concretas se observan en la siguiente definición: “la cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social” (CE & BID, 2006).

La UE ha ido trasladando el concepto de cohesión social<sup>41</sup> y su despliegue a América Latina, a través de su establecimiento como eje de las políticas de desarrollo y, al mismo tiempo, como un elemento distintivo de los intereses, los valores y la identidad en las que se fundamentan las políticas internas e internacionales tanto en América Latina como en la

---

<sup>41</sup> “la cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social” (CE & BID, 2006).

Unión Europea, representando así una fuente de legitimidad e influencia (Sanahuja, 2014). En palabras de Morazán, “a diferencia de otros donantes, la Unión Europea ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social” (Morazán, Sanahuja y Ayllón, 2011: 20). Ese acompañamiento en la *construcción de institucionalidad para la cohesión social*, denota un espacio en el que las prerrogativas de la otra parte (no europea) pueden verse limitadas. Por ello, la confluencia constante entre valores e intereses, así como las distintas concepciones acerca del término cohesión social, hacen necesario reforzar el diálogo político en términos de aprendizaje conjunto y reconstrucción compartida de dichos valores para, en suma, reforzar el compromiso birregional con la cohesión social (Sanahuja, 2014), siempre en términos horizontales.

Es necesario tener en cuenta que la cohesión social, define, al fin y al cabo, la otra cara de la moneda, la desigualdad, así como las percepciones ciudadanas sobre la misma. Así, se hace relevante tener siempre muy presente, que la cohesión social ha de caminar hacia la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, evitando concepciones abstractas u objetivos poco concretos, ante lo amplio y difuso del concepto. Algunos autores<sup>42</sup>, conciben la cohesión social como un *concepto marco* o *cuasiconcepto*, en los que lo difuso es inherente, al tratarse de conceptos que orientan políticas públicas y cuyo objetivo es sensibilizar sobre un área de preocupaciones (Feres y Villatoro, 2010:19).

El concepto de cohesión social genera cierto escepticismo a la hora de observar la intención europea de trasladarlo a otras regiones, en una consideración del posible egocentrismo que conlleva esa intención, representando una suerte de *europaización*. Ante esto la CEPAL advierte sobre la necesidad de estudiar la cohesión social en América Latina teniendo en cuenta que *incorporar un concepto desarrollado para otra realidad social implica incorporar los supuestos de esa realidad (y proyecto social)* (Feres y Villatoro, 2010:18). En 2007, la CEPAL elaboró una definición sobre la cohesión social en el que se subrayan las relaciones dadas entre los mecanismos de inclusión y exclusión y las percepciones de los ciudadanos con respecto a la operación de dichos mecanismos, y también desarrolló un marco de referencia y un sistema de indicadores para la medición de la cohesión social en los diferentes países de la región, los cuales constituyen la expresión operativa del concepto de cohesión social (Feres y Villatoro, 2010:13)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ver por ejemplo: Maier, T. (2008). “Cohesión social a través de cohesión territorial ejemplificadas en el caso de Suiza”[en línea][http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080429\\_110426\\_La\\_Cohesion\\_Social\\_en\\_Suiza\\_ppt#256,1](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080429_110426_La_Cohesion_Social_en_Suiza_ppt#256,1). En CEPAL, 2016

<sup>43</sup> “Fondo Estructural de Cohesión Social para Centroamérica” Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM),

La cohesión territorial, por su lado, presenta una línea operativa para las políticas públicas de desarrollo territorial y su análisis ha sido fuertemente impulsado en la última década en el seno de la UE, completando el triángulo conceptual de la cohesión en la UE: cohesión económica, cohesión social y cohesión territorial. Esta última fue añadida a las otras dos en el Tratado de Lisboa 2007<sup>44</sup>, suponiendo un gran avance, ya que tiene en cuenta las otras dos dimensiones e impulsa la atención a las particularidades del territorio en el proceso de *policy making*. En los estudios conceptuales de la cohesión territorial<sup>45</sup>, se identifican tres elementos fundamentales: la atención a las redes de infraestructuras que conectan con el territorio, el fomento del igual acceso a los bienes y servicios e igualdad de oportunidades, y el sentimiento de comunidad con base a un territorio concreto. Como es de observar, la cohesión territorial presenta una especial conexión con la cooperación transfronteriza, por esa atención a un territorio concreto (el área fronteriza), por la importancia de las infraestructuras para unir el territorio y para gestionar recursos compartidos, por el peor acceso a bienes y servicios que han sufrido tradicionalmente las áreas fronterizas y por esa cercanía a la ciudadanía y al territorio que presenta una especial conformación identitaria. Al igual que con la cohesión social, encontramos diferentes estudios en América Latina, relacionados con el despliegue del concepto en la región. La CEPAL entiende la cohesión territorial como “un objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad, por medio de un equilibrio armónico de los proyectos de desarrollo de cada una de las unidades especiales que conforman un sistema territorial integrado”, considerando que los indicadores de la cohesión económica y social no difieren de los de la cohesión territorial y, por tanto, el objetivo ha de ser el de buscar la convergencia entre los tres conceptos. Como vemos este término tiene una relación directa con el desarrollo y aquellos proyectos y políticas públicas enfocadas al mismo, lo cual tiene una relación directa con el objeto de estudio de este trabajo y se enmarca en un momento clave en la UE, en el impulso de la dimensión territorial de las políticas públicas, como

---

cuyo diseño se asemeja al del Fondo de Cohesión de la UE” (Sanahuja 2009: 80). (UE SICA) el concepto de cohesión ha sido recientemente incorporado en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT - elaborada por el Consejo Agropecuario Centroamericano)

<sup>44</sup> “La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros” Art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), siendo, en virtud del art. 4 una de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. En 2011 se adoptó la nueva Agenda Territorial Europea 2020 (ATE 2020), que constituye la expresión de un amplio acuerdo intergubernamental en materia de cohesión territorial, con el respaldo del Comité de las Regiones, y la Comisión Europea.

<sup>45</sup> La cohesión territorial es un principio para las actuaciones públicas encaminadas a crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos, configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos (Fernández, Pedregal, Rodríguez, Pita, Zoido ,2009:160).

mecanismo para mejorar su eficacia y eficiencia<sup>46</sup> y su fomento, aunque aún reciente, en las relaciones de cooperación.

## V. LA UNIÓN EUROPEA EN EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA LATINOAMERICANA

El presente trabajo partía con el objetivo principal de estudiar el fomento de la cooperación transfronteriza en América Latina, a través de los canales de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, para valorar los esfuerzos de la UE en ese sentido.

En primer lugar, se va a tomar como referencia la premisa por la cual la cooperación transfronteriza crea valor añadido y esto, en cuatro áreas concretas: políticas públicas, mayor institucionalidad, valor socio-económico y valor socio-cultural (ARFE, 2008). En este sentido, y habiendo observado las iniciativas existentes entre la UE y América Latina, consideramos oportuno para este trabajo, centrar la mirada en las dos primeras áreas observadas por la ARFE, las políticas públicas y el marco institucional, para acercarnos hacia una observación sobre si la experiencia europea en esta materia y la forma en la que ha articulado las relaciones de cooperación destinadas a fortalecer las acciones de cooperación transfronteriza, representan ese valor añadido que se quiere estudiar. El razonamiento detrás de esta elección, tiene que ver, por un lado, con la “formula” de cooperación de la UE, estudiada en este trabajo, que se basa en ese “aprendizaje entre pares” o intercambio de prácticas, como mecanismo para incidir en las políticas públicas latinoamericanas y, por otro lado, por ese fomento de la descentralización por parte de la UE, recogido nuevamente en el “Nuevo Consenso de desarrollo” y por la experiencia europea en la conformación de estructuras transfronterizas, que han podido servir de inspiración en la región latinoamericana.

Las áreas elegidas coinciden además con dos de los principales obstáculos de la cooperación transfronteriza en América Latina, observados a través de la revisión bibliográfica: Por un lado, la frágil capacitación en cooperación transfronteriza de los actores locales y la falta de recursos adaptados a los objetivos de cooperación transfronteriza, entendidos estos como políticas públicas adaptadas y, por otro lado, la escasez de mecanismos dentro de los procesos de integración regional, que garanticen el desarrollo estratégico de la cooperación transfronteriza y la falta de instrumentos operativos de gobernanza territorial de frontera,

---

<sup>46</sup> Es de destacar el trabajo analítico de ESPON (*European Observatory Network, Territorial Development and Cohesion*), una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), financiada por el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo principal objetivo es a través de la investigación aplicada, inspirar el proceso de “hacer políticas públicas” (policy making) con dimensión territorial. Página web oficial: <https://www.espon.eu/>,



entendidos estos como mecanismos institucionales de cooperación transfronteriza (Lamela, et. Al, 2013).

Las relaciones entre la UE y América Latina en cooperación transfronteriza se dan por tres canales diferentes: (i) relaciones bilaterales con países de la UE, destaca Italia con el proyecto de Fronteras Abiertas<sup>47</sup>, financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia y ejecutado por el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) y el Istituto Italo Latinoamericano (IILA); (ii) los programas de colaboración entre la UE y América Latina financiada por la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea y llevado a cabo por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), y (iii) el programa URB-AL III de la UE para el intercambio de experiencias entre gobiernos subnacionales europeos y latinoamericanos (Oddone, 2016a). Dada la distinta naturaleza de los canales, en este trabajo se pondrá atención al programa URB-AL III, por encontrarse dentro del marco de la cooperación al desarrollo de la UE (EuropeAid-Comisión Europea), en concreto en forma de cooperación triangular. Aun así, el desarrollo conceptual, la identificación de iniciativas, análisis de resultados, etc., elaborados en el marco de los otros dos canales, representa un material fundamental para la comprensión del fenómeno.

Es necesario tener en cuenta que, el programa URB-AL III coincide en el tiempo con una de las épocas más fructíferas de la cooperación transfronteriza en América Latina, correspondiente al período aproximado entre 2008-2014, en el que se dieron múltiples propuestas (Oddone, 2018)<sup>48</sup> y estas fueron, a su vez, apoyadas por actores internacionales como la UE<sup>49</sup>. Por tanto, el estudio de este fomento europeo de la cooperación transfronteriza tiene que tener en cuenta las iniciativas ya existentes en América Latina y consecuentemente los proyectos que se estudiarán, se despliegan en el marco de iniciativas previas.

---

<sup>47</sup> “El Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciando desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) y el IILA (Istituto Italo-Latino Americano), tiene como objetivos construir la Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana” Nota del 30 de enero de 2011 <http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=po&seccion=3&nota=15>

<sup>48</sup> Oddone, N. comunicación personal, 14 de junio de 2018

<sup>49</sup> Destacan sobre todo las llevadas a cabo en Centroamérica, por la importancia de la frontera debido a la conformación geográfica del istmo. Entre ellas destacan: el Plan Trifinio, el Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo de la Comisión Europea entre Honduras y El Salvador, el Convenio de Cooperación Transfronteriza entre Costa Rica y Panamá, el Plan para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan (PROCUENCA) entre Costa Rica y Nicaragua así como la desaparecida Confederación de Municipios Fronterizos Costa Rica – Nicaragua, el Programa de Zonas Fronterizas (ZONAF) del Banco Centroamericano de Integración Económica, cofinanciado por la UE.

### 1. El Programa URB-AL III

El programa URB-AL tiene como objetivo apoyar la cooperación y el intercambio de experiencias entre instancias subnacionales europeas y latinoamericanas (Coletti, 2013), desde su creación en 1995. En su tercera fase (2009-2012<sup>50</sup>) el objetivo fue contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en los gobiernos sub-nacionales de América Latina, a través del fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática, siendo uno de los focos de acción la cooperación transfronteriza. Se trata, por tanto, de un programa de cooperación descentralizada (realizada por y para entes subnacionales), lo cual denota una especial articulación de la cooperación al desarrollo.

Imprimiendo esa atención característica a la cohesión social en el marco de las relaciones de cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina, la cohesión social aparece en esta fase del programa URB-AL como una piedra angular, que se despliega de forma transversal en los diferentes subgrupos temáticos que lo conforman. En esta fase tercera del proyecto (URB-AL III) se establecieron cuatro *clusters* o subgrupos temáticos<sup>51</sup>, siendo el cuarto de ellos la cooperación transfronteriza, al que se destinaron un cuarto de los recursos para la financiación de los proyectos concretos que se llevaron a cabo<sup>52</sup>.

Dentro del subgrupo de cooperación transfronteriza, se identificaron cuatro ejes de acción (1.-Político--institucional/gobernanza; 2.-Planificación y gobernanza horizontal; 3.-Mejoramiento de la calidad de vida y 4.-Mejoramiento de los procesos de integración). Observando el despliegue accionario de cada uno de estos ejes, podemos centrar la atención en el primero de ellos, al encajar con los dos ámbitos escogidos para el estudio del esfuerzo europeo en esta materia (políticas públicas y marco institucional). A su vez, para cada eje de acción, se establecieron una serie de indicadores para poder determinar la eficacia en los resultados, una vez terminado el programa. Dentro del eje elegido (Político-institucional/gobernanza), se establecieron los siguientes indicadores:

-Políticas públicas (o de actividades para su formulación) orientadas a la gestión territorial transfronteriza

-Políticas compartidas entre autoridades locales

---

<sup>50</sup> La Comisión Europea prolongó la finalización al 2013, habiendo terminando de forma escalonada en dicho año varios de los proyectos enmarcados en el programa.

<sup>51</sup> 1. Competitividad territorial e innovación. 2. Gestión de servicios sociales básicos, en particular la gestión de residuos. 3. Políticas de integración urbana, urbanización social y mejora de la calidad de las periferias. 4. Cooperación transfronteriza.

<sup>52</sup> Proyectos: 1. Fronteras turísticas. 2. URB-AL Pampa. 3. Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio centroamericano. 4. UNE. 5. La línea internacional.



- Existencia de políticas a favor de la descentralización
- Existencias de políticas a favor de la subsidiariedad
- Estructuras transfronterizas para la gestión del territorio
- Existencia de competencias específicas transferidas desde las autoridades locales hacia las estructuras transfronterizas para la gestión de las actividades en los territorios compartidos
- Existencia de mecanismos de interacción formalizados entre los distintos niveles institucionales
- Existencia de mecanismos participativos interinstitucionales para la definición de las iniciativas y de las políticas transfronterizas
- Existencia de planes de acción interinstitucionales para intervenir en las áreas transfronterizas
- Existencia de acuerdos o convenciones entre instituciones locales o regionales
- Existencia de acuerdos o convenciones entre instituciones de distinto nivel institucional

En estos indicadores se ven reflejados algunos de los focos de acción de la UE, estudiados en este trabajo, como ese fomento a la descentralización (en concordancia con el respeto a la subsidiariedad), el apoyo a la capacidad de acción internacional de las autoridades subnacionales, la creación de estructuras transfronterizas, el fomento de marcos reguladores entre diferentes niveles institucionales, etc., los cuales son determinantes para lograr avances en cooperación transfronteriza.

A continuación, se expondrán dos proyectos enmarcados en URB-AL III, para poder entender mejor el despliegue del fomento de la cooperación transfronteriza latinoamericana por parte de la UE, poniendo especial atención al foco de acción elegido (político-institucional/gobernanza) y a las menciones explícitas a la cooperación transfronteriza. La información ha sido obtenida del documento “Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III”, elaborado por la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO), en colaboración con la Oficina Regional Zona Andina, la Oficina Regional Cono Sur y la Oficina Regional Centroamérica y Cuba; y en el documento “Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III”, elaborado por la OCO<sup>53</sup>. Los dos proyectos concretos han sido elegidos, dentro de los 7 que aparecen en el primero de los documentos, por estar

---

<sup>53</sup> En concreto, el documento fue elaborado por Myriam Lamela de la Oficina en la Toscana de la OCO, Dario Conato y José Luis Rhi-Sausi, ambos investigadores del CESPI y expertos en cooperación transfronteriza.

dentro del *cluster* de cooperación transfronteriza, tal y como se expone en el documento de capitalización de buenas prácticas<sup>54</sup> y por contar con mayor información relativa.

### 1.1. Proyectos

A. El primer proyecto toma el nombre de “**Línea Internacional. Unión de dos pueblos**”, con el objetivo de re-urbanizar el espacio común de dos ciudades gemelas pertenecientes a países limítrofes, como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia. Este proyecto fue coordinado por Prefeitura de Ponta Porã (Brasil) y desarrollado en este municipio y en el de Pedro Juan Caballero (Paraguay). A su vez colaboraron como socios la diputación de Málaga (España) y la ONGD Paz y Desarrollo (España).

Entre las acciones llevadas a cabo y en concreto en aquellas identificadas como tendentes a fomentar la cohesión social, destaca la incorporación de la franja fronteriza en la Ley de Uso y Ocupación del Suelo Urbano de Ponta Porã, la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano de Pedro Juan Caballero, la aprobación de la ordenanza para el mobiliario urbano, la instalación de la oficina para proyectos de cooperación en ambos municipios, entre otras. En relación a la sostenibilidad de los resultados, se expone que las oficinas para proyectos *son el inicio de una nueva forma de trabajo que dará continuidad no solo a este proyecto sino a la metodología de procedimientos asimilada*. En cuanto a las áreas de políticas públicas impulsadas o fortalecidas por el proyecto destacan las políticas de ordenamiento territorial, de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana, como parte de una estrategia de cooperación transfronteriza.

El observatorio de cooperación descentralizada (OCO) llama la atención sobre esa articulación de la Cooperación Sur-Sur Descentralizada, mencionada en este trabajo, por la incorporación de cooperación entre ciudades hermanas (Juan Caballero y Ponta Porã)<sup>55</sup> y la gestión intermunicipal y transfronteriza. A su vez, en forma cooperación triangular (norte-sur-sur), como todos los proyectos de URB-AL (Díaz, 2014).

Las iniciativas previas al proyecto, correspondientes a intentos de regularización y ordenamiento del territorio no tuvieron excesivo éxito, a pesar de la creación de Comités de Frontera y el Parlamento Internacional Municipal, por la falta de diálogo interinstitucional. Por ello, el proyecto Línea Internacional, representaba la primera operación conjunta de ordenamiento territorial y gestión coordinada entre ambos países vecinos, lo que ha posibilitado el liderazgo de los gobiernos locales y la creación de una estructura

<sup>54</sup> En el marco de la cooperación transfronteriza se colocan 5 proyectos del Programa: Fronteras Turísticas, UNE, Mancomunidad Trifinio, URB-AL Pampa y Línea Internacional (OCO, 2013: 30).

<sup>55</sup> Estas ciudades están separadas solo por una calle

institucional común, con la activación, entre otros, del Parlamento Internacional Municipal (Díaz, 2014).

La forma en la que colaboran los socios europeos, en este caso españoles, suele ser técnica. La ONGD paz y desarrollo llevaba a cabo tareas de evaluación, seguimiento y apoyo logístico, mientras que la Diputación de Málaga ejercía un rol de experto en materia de municipalización y urbanización, prestando técnicos para apoyar dichos procesos (Díaz, 2014). El Coordinador técnico del proyecto ,Andreu Pont de la ONGD Paz y Desarrollo , expresó lo siguiente: «URB-AL III ha permitido dar fuerza al proyecto y llevarlo mucho más allá de las instancias locales para que las políticas locales se apropien de palabras que hasta ahora eran nuevas, como cohesión social. Los intercambios con otras políticas locales o conocer las experiencias de otros territorios han sido básicos para la apropiación de los conceptos y la fortaleza mayor del propio proyecto en el territorio». De esta manera, se observa claramente esa asimilación del concepto de cohesión social que la UE impulsa a través de los canales de cooperación al desarrollo, como se ha estudiado en este trabajo.

B. El segundo proyecto, denominado **“Proyecto Integración Regional: fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano”**<sup>56</sup>, fue coordinado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (Guatemala)<sup>57</sup> y desarrollado en municipios pertenecientes a los tres países que comparten frontera (Guatemala, El Salvador y Honduras), en concreto: 20 municipios guatemaltecos, 12 municipios salvadoreños y 4 municipios hondureños. Además, el proyecto contó con la colaboración de los siguientes socios: Mancomunidad Trinacional

<sup>56</sup> El Trifinio centroamericano, conformado en base al denominado Plan Trifinio es “una experiencia que destaca internacionalmente como una práctica óptima que agrupó a autoridades nacionales y locales y a comunidades para la ordenación de los recursos naturales compartidos por El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta experiencia ha proporcionado pruebas del potencial que una gobernación transfronteriza eficaz puede aportar a la región” (OECD, 2006:199). Los primeros impulsos al Plan Trifinio datan de los años 60, sin embargo los conflictos y guerras civiles en la zona hizo que no pudieran ser retomados hasta 1986 con la firma de acuerdos y el fortalecimiento de las relaciones en 1997 con la firma de un Tratado Internacional. En esta experiencia sin parangón, destaca la voluntad política inequívoca de los gobiernos de continuar en la gestión de proyectos de naturaleza transfronteriza para reforzar el desarrollo del área. Mientras que se identifican dificultades, como una gestión demasiado vertical (de arriba a abajo), impidiendo un mayor papel de las comunidades locales, que provoca un menor impacto real de las iniciativas llevadas a cabo. En este sentido, la creación de la Mancomunidad del Río Lempa y otras unidades de gestión, se considera un impulso fundamental para reducir esas dificultades, por ser una estructura de gestión más cercana a los principios y mecanismos de la integración “desde abajo” , gozando de una posición muy favorable por su autonomía y personalidad jurídica propia (Conato, 2009).

<sup>57</sup> La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, es una entidad de Derecho Público, situada en la Región Trifinio e integrada por municipios de los tres países El Salvador, Guatemala y Honduras. Es una institución municipal de naturaleza solidaria, no religiosa, apartidaria, la cual se rige por sus estatutos, reglamentos y demás leyes (Códigos y Leyes Municipales) aplicables en los tres países. Surge como respuesta conjunta de los gobiernos municipales, para contribuir desde la gestión pública local y mancomunada a la reducción de la desnutrición, la erradicación del hambre, la pobreza extrema y la marginación, de la población más vulnerable de la región y a la urgente necesidad de unir a los pueblos como un verdadero aporte desde lo local, a la integración centroamericana. La Mancomunidad Trinacional, está reconocida como persona jurídica en la República de Guatemala. La Mancomunidad Trinacional, persigue dos objetivos fundamentales: a) Impulsar el desarrollo integral y sostenible de la región transfronteriza, concertando políticas públicas locales, planes, programas y proyectos, municipales, intermunicipales y subregionales; mediante el esfuerzo mancomunado y con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos locales y nacionales de los tres países, de organismos internacionales, públicos y privados, y; b) Promover la integración centroamericana, por medio de la cohesión social y la articulación interinstitucional de las entidades que convergen en la región.

Información obtenida de la página web oficial: <http://trinacionalriolempa.org/mtftrl/nosotros> .

Fronteriza Río Lempa (Guatemala), Mancomunidad Copán Chortí (Guatemala), Mancomunidad de Nororiente (Guatemala), Mancomunidad Lago de Guija (Guatemala), AMVAS – Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (Honduras), Asociación de Municipios Trifinio (El Salvador), Asociación de Municipios Cayaguanca (El Salvador), Diputación Provincial de Huelva (España) y la Región de Lombardia (Italia). Al mismo tiempo, colaboraron también el Centro de Estudios de Política Internacional (Italia) (CeSPI)<sup>58</sup> y el Observatorio Intrarregional de Cooperación al Desarrollo (Italia) (OICS).

Este proyecto se enmarca dentro de la “Región del Trifinio Centroamericano”, una experiencia sin precedentes de integración fronteriza en América Latina, con el Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza o Plan Trifinio<sup>59</sup>, en el que la gobernanza transfronteriza se traduce en la realización de iniciativas de desarrollo local, de forma conjunta entre los municipios de la región, a través de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales, subregionales, etc. con el apoyo técnico y económico de gobiernos nacionales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (Sanna, 2011: 159). Tiene como base la creación de bienes públicos regionales, en concreto el agua: la cuenca trinacional del río Lempa, la cuenca binacional del río Motagua (Honduras y Guatemala) y la cuenca del río Ulúa de Honduras, se encuentran en la Región y son las principales fuentes de recursos hídricos de Centroamérica (Oddone, 2014).

El objetivo general del proyecto era *contribuir a la cohesión social y la gestión transfronteriza e integral del territorio de la región Trifinio a través de la institucionalización de políticas y procesos participativos y mancomunados*. Este proyecto tenía un claro foco en esa institucionalización de políticas públicas de naturaleza transfronteriza, lo cual es observado en los objetivos específicos del proyecto, que podemos resumir de la siguiente manera:

- Incremento de las capacidades de cohesión social y planificación territorial; y formulación e implementación de políticas públicas, a través del fortalecimiento de la gestión transfronteriza en las mancomunidades de municipios y otras unidades de gestión.
- Institucionalización de instancias formales, municipales y regionales para la gestión trinacional y el desarrollo sostenible transfronterizo.

---

<sup>58</sup> Para la realización de este proyecto, fue fundamental el desarrollo previo del Programa Fronteras Abiertas que fomentó la cooperación internacional descentralizada con el Trifinio y la puesta a disposición de la red latinoamericana del Programa, para dar a conocer la experiencia del Plan Trifinio. Todo este proceso de intercambios con el Programa Fronteras Abiertas, propició el apoyo a la Mancomunidad para la elaboración del proyecto que nos ocupa, en el marco de URB-AL III (Oddone, 2014:142). El programa de fronteras abiertas parte de la consideración del espacio transfronterizo como áreas de experimentación de la integración regional.

A través de estas políticas públicas de naturaleza trinacional, se ha conseguido un fortalecimiento institucional con la creación de Oficinas de Planificación y Gestión Territorial (OPLAGEST), Planes Integrales de Desarrollo Territorial (PIDET) y Sistema de Información Municipal Territorial Trinacional (SINTET). Además, en relación a las relaciones establecidas en este trabajo, destaca la creación de alianzas estratégicas en el ámbito regional (colaboración con la Comisión Trinacional del Plan Trifinio -CTPT y el SICA) y en el ámbito local con varios actores territoriales, imprimiendo esa importancia de un marco regional que propicie las relaciones transfronterizas.

En el documento de evaluación de impactos del programa URB-AL III, se exponen aquellos impactos que han contribuido a la cohesión social, entre los que destacamos: aumento de la institucionalización de procesos de integración regional desde lo local, propiciando espacios de diálogo y concertación trinacional encaminados a configurar una institucionalidad renovada, basada en instancias como la Asamblea General y Junta Directiva de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa y la Mesa Trinacional de Presidentes de Mancomunidades. Lo cual, unido al impacto de consolidación de una visión trinacional de la integración centroamericana desde lo local, nos permite observar la articulación de la integración desde abajo conforme a un proyecto concreto en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación al desarrollo<sup>60</sup>. En relación a la gestión de los recursos o bienes públicos compartidos, el proyecto consiguió una mejor gestión transfronteriza de los mismos, haciendo hincapié en la sostenibilidad de esa gestión y propiciando que los municipios delegaran en las mancomunidades como nivel transfronterizo de gestión. Todo ello ha supuesto una reducción de la marginación histórica de la región, a través del reconocimiento de que la cohesión social y la gestión integral del territorio son los mecanismos adecuados para lograr el desarrollo en la Región<sup>61</sup>.

## **2. Logros y desafíos del programa URB-AL como ejemplo del fomento de la cooperación transfronteriza en América Latina, por parte de la UE**

El Programa URB- AL ha contribuido a alcanzar buenos resultados, entre los que se encuentran: reforzar la capacidad de acción de las autoridades locales para impulsar el

---

<sup>60</sup> El Trifinio es un caso ejemplar en la relación entre cooperación transfronteriza e integración regional “desde abajo”, como así expone “La MTFRL es un aporte a la integración política centroamericana y latinoamericana, desde la autonomía local, hecha posible dentro de un marco de paz, descentralización e integración institucional y territorial de los Estados involucrados. Esta mancomunidad se constituye en un modelo concreto de integración política, jurídica e institucional, desde los municipios, e inaugura una etapa de integración distinta al modelo que ha predominado desde 1951, caracterizado por una débil integración económica orientada especialmente al comercio, la cual había dejado de lado la dimensión municipal y los espacios territoriales transfronterizos” (Cardona, 2009).

<sup>61</sup> Además, de las políticas públicas mencionadas tendentes a la gestión de los recursos, en especial los hídricos y forestales, destacan otras de gestión de desechos bajo el nombre “Ciudad Limpia” y de ordenamiento del territorio, denominada “Territorio Indivisible”.

desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos; promover el diálogo entre autoridades locales y representantes de la sociedad civil; aumentar la participación de las colectividades locales en el ámbito internacional; difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales (Tassara, 2015:63). Todo ello denota la dimensión territorial de la cohesión social” (Caicedo Cuervo, 2008), tendente a reducir las desigualdades atendiendo a las características del territorio concreto.

El programa URB-AL es considerado pionero por el hecho de que sus impactos se traduzcan en políticas públicas, abandonando los “proyectos puntuales” tradicionales (Díaz, 2014) y consiguiendo el objetivo de la UE de incidir en las políticas públicas de América Latina, a través de la cohesión social, como se ha estudiado en este trabajo. A su vez, ha presentado un especial potencial para movilizar a los actores locales, como motores del proceso, y a otros actores de la sociedad civil, a través de un despliegue de la cohesión social propio y de un fortalecimiento y capacitación claves para la gestión de políticas públicas orientadas a la reducción de las desigualdades.

En relación a los proyectos estudiados, llama la atención la estrecha conexión entre el fortalecimiento del marco institucional y el impulso a las políticas públicas de ámbito territorial en el marco del fomento a la cooperación transfronteriza. Dicha conexión nos hace reconocer el porqué de su estudio conjunto por parte del programa URB-AL III, en el *cluster* de cooperación transfronteriza. De esta manera, se observa como ambos son ejes fuertemente interrelacionados, que denotan, al fin y al cabo, que para llevar a cabo políticas públicas de cooperación transfronteriza, son necesarios marcos institucionales de naturaleza transfronteriza. Sin embargo, en términos jurídicos se trata de una premisa compleja, ya que la mayoría de ordenamientos jurídicos no permiten una naturaleza jurídica bi- o tri-nacional.<sup>62</sup> Esto puede producir en ocasiones controversias a la hora de aplicar normas jurídicas de un país en otro<sup>63</sup>. Así, la asimetría normativa, entendida como las diferencias emanadas de los distintos ordenamientos jurídicos, continua siendo un

---

<sup>62</sup> Por ello, en el caso de la Mancomunidad del Río Lempa, la personalidad jurídica está reconocida por el Estado de Guatemala, aunque su actividad es proyectada para los tres países.

<sup>63</sup> Esto mismo ocurre en el caso europeo de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), que son, las cuales, en virtud del art. 2.1 Del Reglamento (CE) 1082/2006, modificado por el modificado por el Reglamento 1302/2013, han de elegir la sede en uno de los países que conforman la AECT y establece que para las cuestiones no reguladas en el Reglamento o en el Convenio entre las partes, será el Derecho Nacional del país en el que la AECT tiene la sede, el aplicable. Además, el hecho de que el Reglamento permita a los Estados miembros tomar decisiones relevantes en el proceso de implementación, ha desembocado en la existencia de diferencias en cuanto al status legal. Por ejemplo, en Eslovenia las AECT son de derecho privado, mientras que en Italia de derecho público; la Republica Checa no permite la creación de AECT con responsabilidad limitada, mientras que Polonia rechaza las AECT de responsabilidad ilimitada; y en Francia las AECT son “syndicats mixtes” conforme al derecho interno, por lo que en la práctica casi todas las AECT con miembros franceses tienen sede en Francia.



obstáculo en el despliegue de la cooperación transfronteriza, como lo es en la Unión Europea<sup>64</sup>.

Las áreas de acción identificadas de mayor relevancia para los actores subnacionales que han llevado a cabo estos proyectos son: el ordenamiento territorial, las infraestructuras de conexión y la gestión conjunta de los bienes públicos compartidos, todo ellos íntimamente relacionados con las características de los espacios transfronterizos estudiados.

Resulta especialmente interesante observar el despliegue de esa conformación de una cooperación triangular (norte-sur-sur), al ser proyectos financiados en su mayoría por la UE como actor del “norte”, que apoya a la cooperación sur-sur descentralizada (se dan entre actores subnacionales), en la forma de cooperación transfronteriza (actores de distintos países que comparten una frontera). Este hecho denota un intercambio horizontal de prácticas, mediante la asistencia técnica y el impulso de la gestión transfronteriza de las políticas públicas y proyectos, a través del fortalecimiento institucional. El programa URB-AL pone así de relieve la idoneidad de la cooperación sur-sur y triangular como mecanismo para responder a las demandas de proyección internacional de los actores subnacionales, ante la tradicional marginación que han sufrido, como consecuencia de un sistema de cooperación basado en la lógica de Westfalia. Al mismo tiempo, esta idoneidad se da también por la mayor capacidad que tienen los actores subnacionales de aplicar políticas públicas coherentes con los desafíos de su territorio y su población, aumentando de esta manera el desarrollo territorial y permitiendo el aumento del grado de integración en los procesos regionales, a través de iniciativas “desde abajo”.

En lo que se refiere a un marco institucional más amplio, las relaciones con los procesos de integración regional son positivas en el fomento de dicha integración desde abajo y es especialmente observable en el marco del SICA.

A pesar de lo positivo de estos proyectos, la existencia de acuerdos bi- o trinacionales que fomenten la cooperación e integración fronteriza, no es la norma, por lo que se hace más complicado garantizar la sostenibilidad de los avances concretos. La experiencia del proyecto “Línea Internacional”, pero sobre todo de la Mancomunidad del Trifinio sirve de referencia para procesos similares de la región y puede incentivar la creación de los marcos normativos adecuados de carácter bi- o trinacional. Estos han de propiciar una articulación tendente a que sean los actores subnacionales, los que tomen decisiones sobre su territorio,

---

<sup>64</sup> El estudio realizado en 2015 por el Directorado General de Política Interna del Parlamento Europeo sobre *las AECT como instrumentos de la política de cohesión de la UE*, observa que las diferencias entre los distintos ordenamientos jurídicos sigue siendo la mayor de las dificultades. Este hecho se ve agravado si la AECT tiene miembros de más de dos países distintos y más aún cuando hay miembros de Estados no miembros, ajenos a los mecanismos de armonización de la UE.

es decir, es necesario una estructura top-down (de bases), en términos de descentralización de competencias, desconcertación, reconocimiento de su acción exterior y posibilidad de creación de estructuras fronterizas con el país o países limítrofes (en suma: aumento de la permeabilidad de los límites fronterizos), para garantizar verdaderas iniciativas bottom-up (Oddone, 2018)<sup>65</sup>.

### **3 ¿Europeización o inspiración europea? Intercambio de prácticas y transferencia de políticas públicas**

La fórmula estudiada en este trabajo por la que la UE fomenta el intercambio de prácticas y el aprendizaje entre pares, a través de los canales de cooperación al desarrollo, como mecanismos para lograr una mayor horizontalidad en las relaciones norte-sur e incidir en las políticas públicas de cohesión social, produce efectos dispares respecto a la posible consideración de una excesiva influencia europea.

En relación a la forma que toman las iniciativas es necesario recordar que, la exportación de modelos de cooperación transfronteriza en sí misma no implica que las experiencias que han funcionado en Europa se puedan replicar por igual en contextos diferentes. A menudo, la replicación de modelos de política no produce el resultado esperado y una buena práctica en algún lugar puede convertirse en una mala práctica en otro (Coletti, 2013).

Las iniciativas observadas en el marco de URB-AL, concuerdan con las características del contexto concreto, del territorio y su población, precisamente por el hecho de haber sido llevadas a cabo por los actores subnacionales cercanos al territorio, con socios de la misma naturaleza. Aun así, la experiencia europea y el intercambio de prácticas presenta una fuente de inspiración para estos procesos, como reconoce Héctor Alonso Aguirre, gerente general de la Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa: “Indiscutiblemente, el modelo de integración que la UE ha desarrollado en su propio territorio, es un ejemplo a seguir para muchos territorios en el planeta, y esta región no es la excepción. Para Centroamérica en general y para esta región en lo particular, no solo el aporte que la UE ha dado a estos esfuerzos, sino también el modelo de integración son dos aspectos claves de ese apoyo que la UE realizar a regiones como las nuestras, que solo con la Cooperación e Integración podrán superar muchas de las dificultades que hoy enfrentan para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones”<sup>66</sup>.

A pesar de ello, Coletti concibe una suerte de “europeización”, en el área del Trifinio, a través del programa URB-AL, entendida esta como una distribución de formas de organización

<sup>65</sup> Oddone, N. comunicación personal, 14 de junio de 2018.

<sup>66</sup> Alonso Aguirre, H. Comunicación personal de 3 de julio de 2018. Ver entrevista completa en Anexo I.



política y de gobernanza típicas de Europa más allá de sus límites territoriales (Olsen, 2002). Según la autora, esta “europeización” se da en dos niveles: por un lado, a través de la provisión de fondos destinados a prioridades temáticas específicas (cohesión social), el programa influencia y orienta la cooperación transfronteriza; por otro lado, favoreciendo la transferencia de conocimientos y modos de cooperación de las autoridades sub-estatales de Europa hacia las contrapartes latinoamericanas (Coletti, 2013: 14). Sin embargo, como la misma autora afirma, el modelo de gobernanza establecido por la Comisión Trinacional del Trifinio, es único y atiende a las características propias de la región, dándose, en su relación con la UE, una suerte de “inspiración” en la experiencia europea, como afirma el gerente general. Por tanto, para ser más precisos conceptualmente hablando, es de observar un conjunto de lecciones aprendidas: políticas y prácticas transferidas (*policy transfer*) desde la Unión Europea, que han experimentado un proceso de adaptación a las peculiaridades del contexto local (Celata, Coletti y Sanna, 2013:186).

A falta de mecanismos para valorar el grado de “europeización”, podemos establecer dos conclusiones principales que atienden a las dos características observadas por Coletti como fuentes de “europeización” y se enmarcan en la característica principal de estos proyectos: su desenvolvimiento a través de un canal de cooperación al desarrollo internacional. Este hecho conlleva, en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas de cooperación:

- Esa tendencia a la capitalización de “buenas prácticas” para ser difundidas en otras áreas geográficas (Oddone, 2016a), lo cual ya se ha observado en el programa URB-AL III ,a través de ese documento sobre la capitalización de “buenas prácticas” y tiene una relación directa con la formula previamente observada por la que la UE fomenta el intercambio de prácticas y el aprendizaje “entre pares”, en el marco de su estrategia de cooperación al desarrollo con América Latina, como método para incidir en las políticas públicas de América Latina (Chiodi, 2013).

- La experiencia en cooperación internacional y la financiación de la misma, ha generado dinámicas que han permitido a las instituciones y actores locales, aumentar sus capacidades técnicas, financieras y políticas. Esto, unido a la tendencia de las instituciones a tomar como referencia en su conformación a otras instituciones de similar cometido o de experiencia exitosa (isomorfismo institucional), ha desembocado en que este isomorfismo institucional sea una característica fundamental en la cooperación descentralizada y transfronteriza. Lo cual es especialmente observable por el peso institucional de la UE (Oddone, 2016a: 32).

La cooperación al desarrollo de la UE debe poder conjugar la necesaria atención a la cohesión social y una distancia adecuada para permitir que la cohesión del territorio se vaya realizando de acuerdo a ese territorio y a la voluntad de integración de los actores movilizados presentes en el mismo. Esa conjugación ha de hacerse, por tanto, en términos de horizontalidad, y de impulso de la autonomía necesaria para lograr los resultados hacia los que el área transfronteriza concrete, camine. Dicha autonomía responde al mismo tiempo a la necesaria descentralización de competencias para que los actores subnacionales puedan desarrollar la paradiplomacia transfronteriza y con ella impulsen el desarrollo territorial y con él la integración, lo cual depende de la voluntad política de los actores nacionales. La transferencia de políticas públicas (*policy transfer*), como se ha visto en el Programa URB-AL representa un buen mecanismo para materializar esa “inspiración” en el modelo europeo, ya que se traduce en una asistencia técnica valiosa para aquellos territorios con escaso nivel de capacitación y experiencia en la gestión conjunta transfronteriza de políticas públicas tendentes a reducir las desigualdades en pro de la cohesión social. A su vez, este intercambio de prácticas a nivel internacional y los mecanismos de transferencia de políticas, son adecuados para crear agendas conformadas por direcciones de políticas públicas para los gobiernos subnacionales, en el marco de los procesos de integración regional (Oddone, 2016a), lo cual continúa siendo una de las grandes carencias en la relación integración regional-cooperación transfronteriza.

## VI. CONCLUSIONES

La complejidad del objeto de estudio reside en la conjugación adecuada de todos aquellos conceptos que entran en juego al estudiar procesos multidimensionales como son la cooperación al desarrollo, la integración regional, la cooperación transfronteriza y la cohesión. A su vez, los desafíos de cada uno de estos procesos traducidos en nuevas formas de cooperar (cooperación sur-sur descentralizada, cooperación triangular) y nuevos mecanismos (intercambio de buenas prácticas, *policy transfer*, etc.), conforman un entramado de interés para estudiar los desafíos de la cooperación al desarrollo y el papel de los gobiernos subnacionales. Los proyectos estudiados han permitido una mayor comprensión del despliegue práctico de dichas relaciones. Así podemos vislumbrar las siguientes conclusiones:

La AOD orientada en función de los recursos ha de ser repensada, ya que, como se ha observado, el crecimiento económico no elimina en todos los casos las desigualdades. Por ello, el sistema de cooperación internacional al desarrollo ha de orientarse hacia estos desafíos, que son especialmente acuciantes en la región latinoamericana, con criterios más cercanos a la realidad, como por ejemplo, introduciendo el índice Gini como baremo para otorgar la AOD (Tassara, 2015). Esto exige a su vez una agenda de desarrollo integral entorno a los desafíos de los PRM, que ha de ser traducida en una lucha contra la pobreza enmarcada en la desigualdad.

En este sentido, la cooperación al desarrollo de la UE puede realizar avances a la hora de ampliar los criterios para otorgar financiación, siendo una buena opción la cooperación enfocada a ejes temáticos, siguiendo el modelo de *clusters* de programas como URB-AL y EUROsociAL. Lo cual supondría una mayor capacidad de acción y de análisis de resultados (Sanahuja, 2018)<sup>67</sup>.

La crisis económica y política en Europa y los recientes nuevos desafíos han reducido considerablemente las asimetrías entre ambas regiones, lo cual supone la necesidad de ampliar los espacios de cooperación horizontal.

El auge de la cooperación sur-sur, ha de entenderse como una fuente legítima de posicionamiento internacional de los PRM (Tassara, 2015), capaz de producir “lecciones aprendidas” en términos de horizontalidad. La cooperación triangular (norte-sur-sur), como se ha observado en el programa URB-AL, es un buen mecanismo para fomentar la horizontalidad y lograr una mayor capacitación de los actores del sur. Este punto es de especial interés para el objeto de estudio de trabajo por el razonamiento siguiente:

- La conformación de la cooperación transfronteriza, a través de canales de cooperación al desarrollo, toma la forma de cooperación sur-sur descentralizada, al darse entre actores subnacionales de dos países del “sur” que comparten frontera y como consecuencia, comparten también los bienes públicos que se dan en ese espacio, los problemas que surgen por el denominado efecto barrera, etc., lo cual demanda una acción conjunta específica
- Por la posibilidad de que, de esta manera, los gobiernos subnacionales sean los protagonistas de ese posicionamiento internacional y puedan así realizar iniciativas de cooperación de acuerdo a su territorio y población. Esto podría suponer al mismo tiempo el impulso a que los organismos de integración regional y los gobiernos nacionales

---

<sup>67</sup> En el marco del curso de verano de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste: “Las Relaciones Unión Europea – América Latina en un Mundo Incierto: “¿Una alianza política renovada?”, que tuvo lugar del 25 al 26 de junio de 2018 en el Real Monasterio de Yuste.

establecieran marcos para que esto fuera posible, a través de la descentralización de competencias en favor de los gobiernos subnacionales y la firma de acuerdos internacionales con los países con los que comparten frontera, para establecer los fundamentos jurídicos de la acción conjunta y reducir así las asimetrías jurídicas e institucionales. Materializando a la vez la integración regional desde abajo, protagonizada por ellos.

- En relación al fomento del intercambio de buenas prácticas o aprendizaje entre pares, resulta interesante observar la posibilidad de que la conformación triangular, se traduzca en un intercambio de prácticas entre actores más cercanos territorialmente. Así, la financiación de un actor del “norte” como la UE puede conjugarse con la asistencia técnica u operativa de un actor intermedio del “sur” para lograr objetivos concretos de desarrollo en el tercer actor también del “sur”. Aunque en relación a este trabajo, y de acuerdo a la experiencia de URB-AL, resulta interesante que la financiación y la asistencia técnica sean realizadas conjuntamente por los dos primeros actores, lo cual posibilita que la UE siga desplegando sus conocimientos relacionados con su experiencia en integración regional, cohesión y cooperación transfronteriza, sin quedar relegado a un mero “financiador”.

En referencia a este último punto, es necesario tener en cuenta que, a pesar de que el modelo europeo de cooperación transfronteriza es muy avanzado, este está plenamente adaptado a las características de la Unión. Por ello la asistencia técnica que debe aportar la UE debe ser en términos de capacitación y apoyo asistencial a iniciativas a través de la transferencia de políticas públicas, que permitan esa necesaria adaptación al contexto en el que se han de implementar.

- En relación al creciente estudio de la necesidad de incorporar la dimensión territorial a las políticas públicas, bajo los parámetros de la cohesión territorial, los proyectos derivados de esta cooperación triangular, tienen un interés supremo como “laboratorio” de los efectos de las políticas públicas que atienden a las especificidades del territorio donde han de aplicarse.

El programa URB-AL no fue renovado para otro período más, como si lo fue EUROsociAL. A pesar de ello, esta época de auge en el fomento de la cooperación transfronteriza de América Latina como cooperación sur-sur descentralizada, a través de la cooperación descentralizada europea en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas de cooperación al desarrollo, representa un modelo del que se extraen lecciones de cara a seguir fortaleciendo las políticas públicas de cohesión social lideradas por actores subnacionales, a través del fortalecimiento de la institucionalización transfronteriza, mediante mecanismos

de transferencia de políticas. La sostenibilidad de los avances dependen de la voluntad política de los actores nacionales y subnacionales protagonistas, pero también de que la UE refuerce de continuo su compromiso con este tipo de iniciativas en pro de la cohesión social de los territorios latinoamericanos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS ARFE-(2008), "Cooperation between European Borders Regions. Review and Perspectives". Baden-Baden, Nomos y AEER.

ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS –ARFE (2014), "Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación Transfronteriza en el marco de la Política Regional Sesiones Informativas 1 y 2 en Europa para expertos latinoamericanos y Talleres1 y 2 en América Latina". Unión Europea, 2014.

BERRY, B.J.L. (1969), "A Synthesis of Formal and Functional Regions Using a General Field Theory of Spatial Behaviour" en PERKMANN, M. (2003), "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, 10: 153-171.

CARDONA, R. (2009), "La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Transfronteriza Río Lempa". Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

CELATA, F. COLETTI, R. Y SANNA, V.S. (2013), "La cooperación transfronteriza en la región del Trifinio y la difusión de modelos europeos de gobernanza de las fronteras en América Latina". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XIII / N° 2. pp. 165-189. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403709>.

CHICHARRO, A. (2017), "Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea." *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 4-25.

CHIODI, F. M. (2013). Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas. *Investigación & desarrollo* vol. 21, n° 1.

Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/content/cooperaci%C3%B3n-europea-en-apoyo-las-pol%C3%A9ticas-p%C3%BAblicas-para-la-cohesi%C3%B3n-social-en-am%C3%A9rica>.

COLETTI, R. (2010), "Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea". *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* [en línea] 2010, (Fecha de consulta: 31 de mayo de 2018) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930337009> ISSN 0718-2910.

COLETTI, R. y RHI-SAUSI J.L (2010), "Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas". Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

COMISIÓN EUROPEA & BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, CE & BID (2006), Conferencia de Alto Nivel: "Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea – América Latina y el Caribe". En TASSARA C. & GRANDO L. (2013). Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo (con L. Grando). En: ERLI MARGARITA MARÍN ARANGUREN & MARÍA CLAUDIA ROMERO AMAYA (eds.). Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo (pp. 281-331). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE).

COMISIÓN EUROPEA (2016)- Comunicado de Prensa de la Comisión Europea-13.04.2016. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1362\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1362_es.htm).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017)- Comunicado de Prensa de la Comisión Europea-07.6.2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/07/joint-strategy-european-consensus-development/>

DE LA FUENTE, R. (2010), "Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales". Edición Los libros de la Catarata. Madrid.

DE NORIEGA QUINTANILLA, I. (2017), (Trabajo de Fin de Grado) "La cooperación transfronteriza como instrumento de cohesión en la Unión Europea". Universidad Complutense de Madrid.

DÍAZ, J. (2014), "Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales". *Colección de Estudios de Investigación /* Numero 8. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

FERES, J.C. y VILLATORO, P. (coord.) (2010), "Cohesión social en América Latina: Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores". Santiago CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2978-cohesion-social-america-latina-caribe-revision-conceptos-marcos-referencia>

GARDINI, L. & AYUSO, A. (2015), "EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change". *Atlantic Future* (Working paper) n24. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Anna\\_Ayuso/publication/301889622\\_EU-](https://www.researchgate.net/profile/Anna_Ayuso/publication/301889622_EU-)



Latin\_America\_and\_Caribbean\_Inter-regional\_relations\_complexity\_and\_change/links/572b294008ae057b0a0949cc/EU-Latin-America-and-Caribbean-Inter-regional-relations-complexity-and-change.pdf

GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (2002), “De Río a Madrid: ¿hacia una «asociación estratégica» entre la Unión Europea y América Latina? *América Latina Hoy*, 31, 2002, pp. 63-93. Universidad de Salamanca.

HERNÁNDEZ, A.; JIMÉNEZ, A.; y PICÓN, J.C. (2007), “Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada*. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Disponible en: <http://observ-ocd.org/es/cooperacion-transfronteriza-en-america-latina-y-la-union-europea-aportes-al-proceso-de-integracion-r>

LAMELA, M., CONATO, D. Y RHI-SAUSI, J.L. (2013), “Capitalización de buenas prácticas del Programa URB-AL III”. Barcelona, Diputació de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III).

MAIHOLD, G. (2011), “Lateinamerika auf dem Weg zu neuer Einheit? Die Gründung der Gemeinschaft lateinamerikanischer und karibischer Staaten (CELAC)”, *Berlin: swp-aktuell* 2011/No. 58. Disponible en: [https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A58\\_ilm\\_ks.pdf](https://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A58_ilm_ks.pdf)

MORALES BARRAGÁN, F. (2017), “Cohesión territorial: un marco de referencia para el estudio de las fronteras”. *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Willy Soto Acosta (editor). Ed.- Heredia, Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica. 2017.

MÜLLER, G., WOUTERS, J., DEFRAIGNE, J., SANTANDER, S. & RAUBE, K. (2017), “La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros”. Parlamento Europeo-Dirección general de políticas exteriores. Bélgica.

MORAZÁN, P.; SANAHUJA, J. A.; y AYLLÓN, B. (2011), “Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina”. Parlamento Europeo: Dirección General de Política Exterior. Bruselas.

NEWMAN, D. (2005), “Un’agenda per la ricerca”. En COLETTI, R. (2010), “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* [en línea] 2010.

ODDONE, N., QUIROGA BARRERA ORO, M., SARTORI DE ALMEIDA PRADO, H. y WILLINER, A. (2016), "Pactos territoriales en la construcción de regiones fronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles". *Serie Desarrollo Territorial* n° 20. ILPES-CEPAL. 77p. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40606>.

ODDONE, N. (2014), "Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas". OIKOS, Volume 13, n. 2 • 2014. Río de Janeiro pgs. 129-144. Disponible en: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/375/213>.

ODDONE, N. (2016), "La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina". *Relaciones internacionales*, N.º 89.2. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Pp. 47-81.

ODDONE, N. (2016a)-Tesis Doctoral: "La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el Mercosur (2003-2013)". Bilbao, UPV/EHU.

ODDONE, N. y MATIUZZI DE SOUZA, G. (2017), "Cross-border paradiplomacy in mercosur: a critical overview". *Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, v.6. n.12, jul./dez. Disponible en: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2006), *La Región Mesoamericana, Sureste de México y América Central*, Estudios Territoriales de la OCDE, Paris.

OLSEN, J. P.(2002)," The Many Faces of Europeanization". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, n° 5, pp. 921-952.

PERKMANN, M. (2003), "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, 10: 153-171.

PÜCHER, J. (dir.) (2016), "The potential of closing the missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment. Recommendations for the way ahead". Metis GmbH a petición del Comité de las Regiones. Disponible en:

<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Potential-missing-link.pdf>

RHI-SAUSI, J. L. y ODDONE, N. (2012), "Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú"; en Oddone, N. (2016) Tesis Doctoral: "La

Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el Mercosur (2003-2013)". Bilbao, UPV/EHU.

RHI-SAUSI, J. L. y ODDONE, N. (2013), "Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina". *Investigación & desarrollo* vol. 21, nº 1. Universidad del Norte Colombia.

RIPOLL NAVARRO, R. (2012), "Balance de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina el Caribe". *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades*. Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (compiladores). San José, C.R.: FLACSO, 2012.

ROJO SALGADO, A. (2009), "La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa". *Investigaciones Regionales* núm. 18 pp. 141-152. Disponible en: [www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2010/12/06\\_ROJO.pdf](http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2010/12/06_ROJO.pdf)

RUEDA-JUNQUERA, F. (2009), "¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada". *Revista NUEVA SOCIEDAD* Nº 219, enero-febrero de 2009, ISSN: 0251-3352, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).

SAMPIETRO, L. (2014), "La cohesión social en la cooperación euro-latinoamericana y la medición del desarrollo: viejos desafíos y nuevos escenarios". Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/content/la-cohesi%C3%B3n-social-en-la-cooperaci%C3%B3n-euro-latinoamericana-y-la-medici%C3%B3n-del-desarrollo>

SANAHUJA, J.A. (2008), "La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional". Madrid, Fundación Carolina.

SANAHUJA, J.A (2014), "Las relaciones UE-CELAC y la cohesión social: balance y perspectivas futuras". *EUROSociAL*. Disponible en: <http://www.sia.eurosociail.eu/documento.php?id=1674>

SANAHUJA, J. A. (2015), "La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica" *Relaciones birregionales/ Series de los Foros de Reflexión*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12858/0115es1>

SANAHUJA, J. A. (2016), "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico- Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento propio* publicación trilingüe de ciencias sociales de América latina y el caribe América latina: de la bonanza a la crisis de la globalización 44 julio-diciembre 2016 / año 21. Director: Andrés Serbin. Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk. ISSN: 1016-9628.

SCHAMP, E.W. (1995), „Die Bildung neuer grenzüberschreitender Regionen im östlichen Mitteleuropa -eine Einführung“ en PERKMANN, M. (2003), “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, *European Urban and Regional Studies*, 10: 153-171.

SERVICIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA UE (2016), “2014-2020 Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina”. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8147/2014-2020-programa-indicativo-plurianual-regional-para-america-latina\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8147/2014-2020-programa-indicativo-plurianual-regional-para-america-latina_es)

SANNA, V. S. (2011), “Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea”. CESPI.

Disponible en:

[http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio\\_comparado\\_odt\\_sica-ue.pdf](http://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/estudio_comparado_odt_sica-ue.pdf)

SOTILLO, J.A. (2017), “Un nuevo consenso europeo para el desarrollo: la política europea de cooperación en crisis”. *Revista General de Derecho Europeo* 43.

TASSARA, C. (2012), “Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones”. En Said Hung, E. (ed.). *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp. 1-51). Barranquilla, Colombia:Editorial Universidad del Norte.

TASSARA, C. (2013), “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”. *Investigación & desarrollo* vol. 21, n° 1 (2013). Universidad de Roma La Sapienza.

TASSARA, C. (2015), “Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento?”. *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafío post 2015*. Jairo Agudelo Taborda (Editor). Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Cartagena: Universidad de San Buenaventura.

TASSARA, C. y PRANDI, S. (2016), “Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia”. *Revista Opera*, núm. 18, Universidad Externado de Colombia, pp. 61-83.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) (2002), “Atlas of International Freshwater Agreements”. Nairobi: UNEP. En HERNÁNDEZ, A.; JIMÉNEZ, A.; y PICÓN, J.C.

(2007), “Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional”. Anuario de la Cooperación Descentralizada. Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Disponible en: <http://observ-oed.org/es/cooperacion-transfronteriza-en-america-latina-y-la-union-europea-aportes-al-proceso-de-integracion-r>.

VAN KLAVEREN, A. (2011), “América Latina y la Unión Europea: la necesidad de una relación madura”. En La agenda internacional de América Latina : entre nuevas y viejas alianzas / Dieter W. Benecke ... [et.al.] ; coordinado por Dörte Wollrad ; Günther Maihold ; Manfred Mols. - 1a ed. - Buenos Aires : Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011.

### **Actos jurídicos**

Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (Diario Oficial L 378 de 27.12.2006], que derogaba, el Reglamento (CEE) 443/1992 “Ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia” DO L 52 de 27.2.1992.

Reglamento (UE) n ° 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Colaboración para la cooperación con terceros países (DO L 77 de 15.3.2014).

Reglamento (UE) n ° 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior (DO L 77 de 15.3.2014).

## VIII. ANEXO I

Entrevista con Alonso Aguirre, Héctor, gerente general de la Mancomunidad Trinacional Frontera Río Lempa. (Comunicación personal de 3 de julio de 2018).

1-¿En qué medida la aportación de la Unión Europea supone un valor agregado en el fomento de la cooperación transfronteriza?

*La aportación de la Unión Europea a la iniciativa particular de cooperación transfronteriza en la región Trifinio ha sido clave y fundamental para desarrollar una experiencia suigeneris que le ha permitido a los gobiernos y actores locales de este territorio trinacional, compartir experiencias y sobre desarrollar políticas públicas locales y proyectos comunes.*

*Gracias a la valiosa colaboración de la UE en esta región, se han desarrollado políticas públicas locales transfronterizas como: "Ciudad Limpia", orientada a una mejorar la gestión de los desechos sólidos, y a reducir los niveles de contaminación provocada por el mal manejo de la misma. De igual forma, con el apoyo de la UE se has desarrollado otras políticas locales como "Territorio Indivisible", "Aguas Compartidas" y "Hambre Cero". Todas ellas han permitido construir visiones comunes en torno a la importancia de gestionar de mejor forma el territorio territorio trinacional, a mejorar los esfuerzos de los diferentes actores en torno a una gestión compartida de las aguas del rio Lempa (Rio compartido por los 3 países), y a enfrentar de mejor forma los embates de la inseguridad alimentaria en la región.*

*Indiscutiblemente, el modelo de integración que la UE ha desarrollado en su propio territorio, es un ejemplo a seguir para muchos territorios en el planeta, y esta región no es la excepción. Para Centroamérica en general y para esta región en lo particular, no solo el aporte que la UE ha dado a estos esfuerzos, sino también el modelo de integración son dos aspectos claves de ese apoyo que la UE realizar a regiones como las nuestras, que solo con la Cooperación e Integración podrán superar muchas de las dificultades que hoy enfrentan para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.*

2-¿Cómo se ha asimilado el concepto de cohesión social?

*La cohesión social ha sido un aspecto muy trabajado en esta región por más de 25 años, al amparo de un Tratado Trinacional que ha contribuido considerablemente a la construcción de una identidad regional.... La Región Trifinio...*

*El Programa URB-AL III, dio grandes aportes para incrementar dicha cohesión, lo que permitió que los Gobiernos Locales y otras entidades locales, incrementaran además sus espacios de intercambio de experiencias y buenas prácticas de gestión pública, se mejorara y establecieran*

*nuevos mecanismos de cooperación sur - sur, entre municipios y mancomunidades, lo que mejoro las relaciones de cooperación entre entidades y territorios de diferentes países y con realidades y problemas similares, en esta región.*

*En fin, la cohesión social que se ha logrado constituir en esta zona de América, ha permitido que exista un sentimiento integracionista muy fuerte entre sus ciudadanos y se incrementen las demandas por acelerar los procesos de integración que Centroamericana demanda en estos nuevos tiempos.*



