

Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the Selected Works of Fernando Carrión Mena

April, 2014

La violencia fronteriza

Fernando Carrión Mena, Arq.



Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrión/663/

PARADIPLOMACIA Y SEGURIDAD HUMANA

TIP

Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No. 4.
Buenos Aires, Argentina, 2014, abril.

ISSN:1853-9939

1. Relaciones internacionales. 2. Gobiernos subnacionales.
3. Seguridad. 4. Seguridad ciudadana.
5. Paradiplomacia.

TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia).

Revista académica de acceso libre y gratuito. Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org>

Los trabajos incluidos en este número fueron dictaminados y revisados por el Consejo Asesor y el Equipo Editorial TIP. Las opiniones expresadas en los mismos son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con aquellas de los integrantes de TIP.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en esta revista para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta revista para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deben dirigirse al Director y al Editor de TIP, Charcas 5109-D, 01425 Capital Federal, Buenos Aires (Argentina) o por correo electrónico a paradiplomacia@paradiplomacia.org.

Diseño de portadas: Marina Fages (2013).

www.marinafages.com.ar



Copyright © 2014, Paradiplomacia.org
Buenos Aires, Argentina.

CONTENIDO

Presentación	
<i>Markus Gottsbacher</i>	4
Mensaje del Director	
<i>Nicolás Mancini</i>	6
Introducción	
<i>Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez</i>	8
El binomio seguridad-desarrollo: ¿de qué estamos hablando?	
<i>Blanca Elena Gómez García</i>	15
La violencia fronteriza	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	37
Identidade fronteiriça e a paradiplomacia: Um estudo de caso na fronteira Brasil-Bolívia	
<i>Marco Aurélio Machado de Oliveira e Fábio Machado da Silva</i>	56
Retos de la cooperación descentralizada en la frontera México-Estados Unidos para el desarrollo transfronterizo	
<i>José María Ramos García</i>	69
La relación Chiapas-ONU y la nueva política de combate a la pobreza	
<i>Joelle Deschamps</i>	81
De Palermo a Manhattan: Cooperación internacional descentralizada en la lucha antimafia	
<i>Eduardo Crivelli Minutti</i>	99
Semblanzas curriculares.....	114



Trabajos de Investigación en Paradiplomacia

DIRECTORIO

Director
Nicolás Mancini

Editor
Horacio Rodríguez Vázquez

Colaboradores:
Andrea del Pilar Naranjo Morales
Cairo Gabriel Borges Junqueira
Karol Alejandra Arámbula Carrillo
María Julia Frances

ISSN: 1853-9939

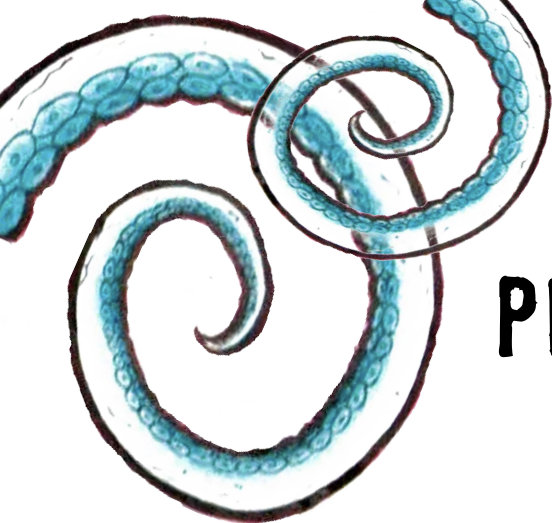
Consejo Asesor

Noé Cornago Prieto
Nahuel Oddone
Tullo Vigevani
Horacio Daniel Piombo
Mark Menaldo
Esther Ponce Adame
María García Pizarro
Manuel Martínez Justo

www.paradiplomacia.org

TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia).
Charcas 5109-D, 01425 Capital Federal,
Buenos Aires, Argentina.
E-mail: tip@paradiplomacia.org





PRESENTACION

Los esfuerzos para lograr la seguridad en América Latina y el Caribe deben ser impulsados a nivel de las comunidades y desde las élites –locales, nacionales, regionales e internacionales. Los agentes intermediarios entre estas esferas, como el Estado, la sociedad civil organizada y la academia, son clave para lograr el engranaje de las diferentes dimensiones de la seguridad. Los agentes intermediarios son quienes deben mejorar su interacción para construir una visión conjunta de seguridad y de apoyo interinstitucional.

Los problemas que enfrentan gran parte de los países de la región en el presente van más allá de los alcances de los Estados, por lo que dichos esfuerzos no deben enfocarse únicamente desde el Estado. Las fuerzas ilícitas han logrado hacer uso de la institucionalidad estatal para lograr su beneficio económico y político y han alcanzado una mayor presencia social y de poder marcado por el camino de la violencia.

Es importante entender y potencializar las estrategias de las personas a nivel comunitario – entre ellos hombres, mujeres, niñas y niños y jóvenes, indígenas, afrodescendientes, migrantes, desplazada/os, LGBT, etc.– y tod@s aquell@s quienes se resisten a formar parte de los espirales de las diversas formas de violencia. Las instituciones intermediarias son clave para apoyar en esta tarea.

Actualmente, se observa un discurso que demanda la necesidad de una mayor participación de la ciudadanía para superar los problemas de la ilegalidad, la ilicitud y la criminalidad. Sin embargo, una ciudadanización y una concientización de las élites político-intelectuales locales, regionales, nacionales o internacionales, ocupan un lugar clave. Una ciudadanización de las élites implica su propia transformación; la comprensión que la “seguritización” del Estado, de la sociedad y del modelo de desarrollo no puede ser una respuesta adecuada. Sólo a partir de la comprensión de la dignificación de la vida de cada una y uno, es decir, la constitución de una sociedad equitativa sin desigualdades y precariedades socio-económicas, junto al respeto absoluto por la legalidad y los derechos humanos, se podrá garantizar la seguridad de la sociedad en su conjunto.

La historicidad de los eventos violentos que hoy enfrentamos, se caracteriza por procesos sistemáticos y continuos de exclusión de vastas partes de la sociedad. Los derechos, sobre todo de las personas más vulneradas, siguen siendo violados de muchas maneras. Las sociedades en donde hay múltiples formas de exclusión social, inequidad y desigualdad, que se manifiestan en sistemas débiles de educación, de salud, o en una participación política rudimentaria, por ejemplo; son contextos fértiles para la corrupción, para las violencias, para

la criminalización. La ciudadanía y concientización es urgente con el objetivo de responsabilizarse para fomentar valores que aseguren un bienestar incluyente y general.

La gente que más sufre “las violencias” vive en los contextos de exclusión social, en las zonas periurbanas o en zonas de frontera, por ejemplo. Su inclusión para contribuir con una transformación societal es clave. Sin embargo, los enfoques que promueven la participación de estos actores en su mayoría a nivel local –sobre todo por parte de los agentes intermediarios y, particularmente por el gobierno local– suelen ser limitados. Es por ello conveniente estructurar programas de incidencia sobre las diferentes elites que representan los niveles del Estado para, a partir de políticas de participación, fortalecer las dimensiones *horizontal* y *vertical* de la gobernanza en materia de seguridad. Una mayor participación *desde abajo* fortalecerá la ciudadanía de las elites en pro de una seguridad incluyente. El presente número de TIP es un insumo que puede generar aportes en este sentido.

Markus Gottsbacher

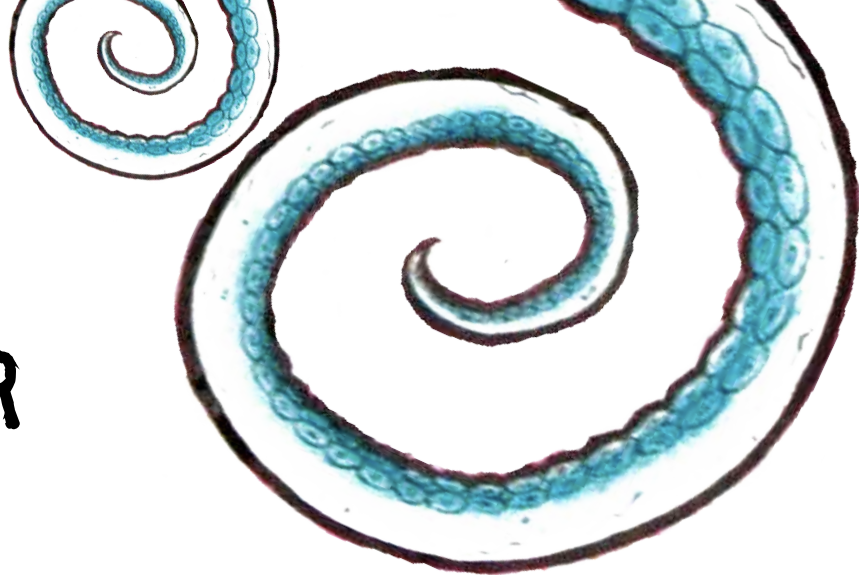
Oficial Senior.

Programa Gobernabilidad, Seguridad y Justicia.

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI-IDRC), Canadá.



MENSAJE DEL DIRECTOR



Estimadas y estimados lectores:

La seguridad, o su inseparable hermana la inseguridad, son temas de gran actualidad que se encuentran en el debate central de los medios de comunicación y el ámbito público.

Lograr la seguridad ciudadana es una preocupación permanente en América Latina. Poco a poco, al ritmo que nuestros Estados maduran, vamos aprendiendo a entender, dimensionar y combatir la inseguridad.

Claramente, como en muchos ámbitos de la vida de las ciudades y los pueblos, los espacios de frontera generan una multiplicidad de retos, problemas y ventajas compartidas por los mismos. La cooperación transfronteriza es una práctica previa a la idea del Estado Nación, entendida a partir de la existencia de diferentes pueblos originarios que lograban distinguir el *yo* del *otro*, lo que puede interpretarse como la diferenciación entre *lo de adentro* y *lo de afuera* en referencia a la pertenencia grupal. Así, la cooperación transfronteriza desde sus orígenes ha estado ligada al intercambio, tanto comercial como cultural y social.

Cooperar para fortalecer las diferentes dimensiones de la seguridad humana es una necesidad permanente para garantizar el desarrollo, la hermandad y la prosperidad de los países y sus ciudadanos.

Lo novedoso de nuestro aporte es pensar en la idea de encontrar soluciones a la inseguridad a través de herramientas como la paradiplomacia, la cooperación descentralizada y la cooperación transfronteriza. La articulación de los estados subnacionales en búsqueda de soluciones para problemas comunes es el centro de nuestros estudios en TIP.

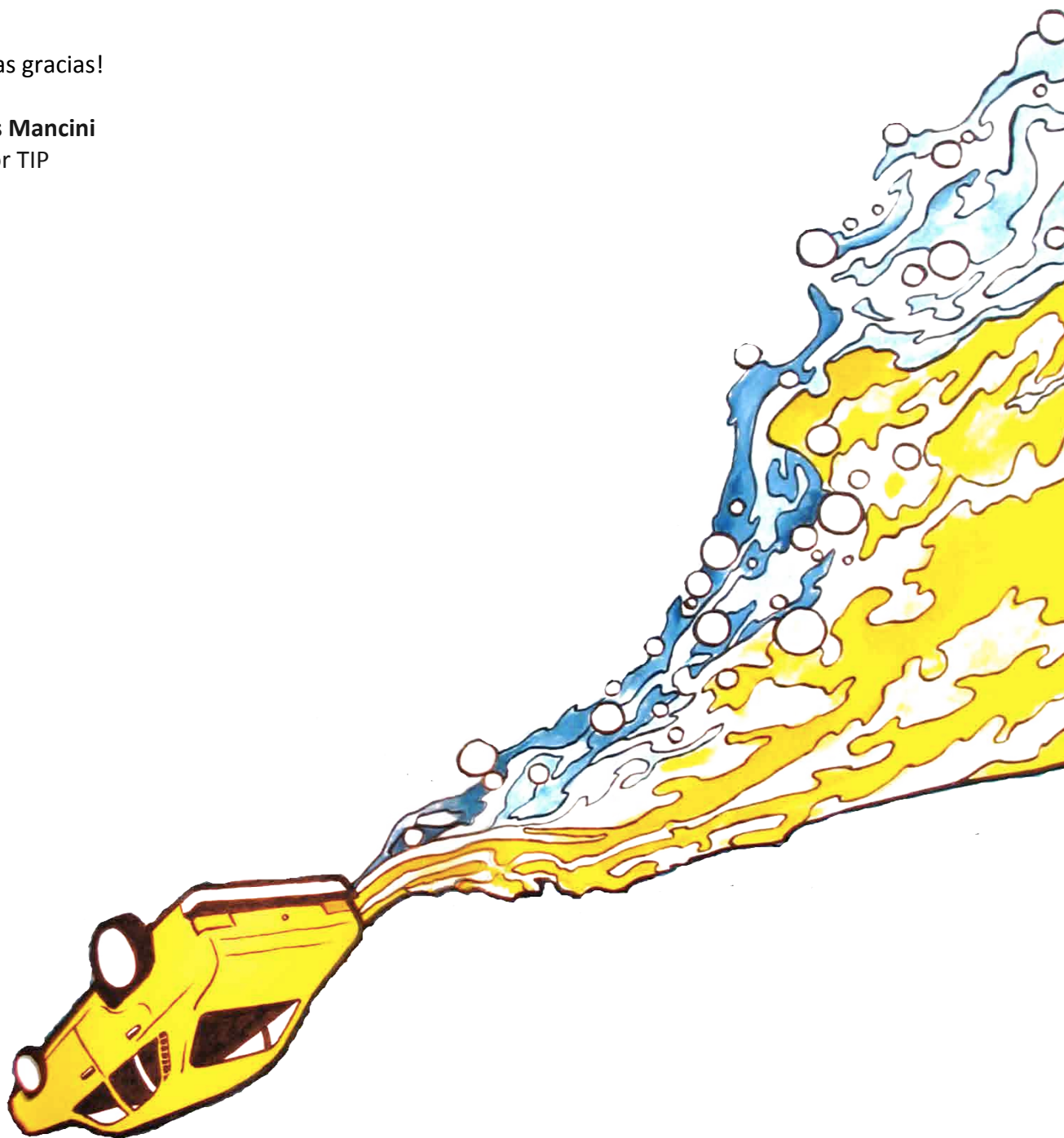
Dicho esto, tenemos el placer de presentar el primer número del segundo año de TIP: "Paradiplomacia y Seguridad Humana" y, al mismo tiempo, dar la bienvenida a dos nuevos integrantes de nuestro Consejo Asesor. Se trata de Horacio Daniel Piombo, doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales y profesor de Derecho Internacional de la Universidad de la Plata (Argentina); y Noé Cornago Prieto, doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco (España). Así, nos enorgullece sumar a nuestras filas a

dos académicos con una trayectoria muy destacada y cuyo entusiasta aporte al estudio de la paradiplomacia resulta fundamental y fundacional en estos días de consolidación de la teoría y la práctica de la descentralización de las Relaciones Internacionales. Desde ya nuestro agradecimiento y una calurosa bienvenida.

De esta manera, tenemos otra vez en nuestras manos el trabajo conjunto de grandes autores iberoamericanos y un equipo editorial que buscan sumar otro grano de arena en el debate constructivo de nuestra revista, que es de todas y todos ustedes.

¡Muchas gracias!

Nicolás Mancini
Director TIP





INTRODUCCION

Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez

La vinculación entre paradiplomacia y seguridad no es sencilla. La seguridad “a secas” muchas veces es entendida de manera excluyente desde la agenda de la alta política del Estado Nacional, dejando poco lugar a la participación de los gobiernos subnacionales.

No obstante, la seguridad humana cuenta con siete dimensiones fundamentales, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): la económica, la alimentaria, la de la salud, la medioambiental, la personal, la comunitaria y la política. Obviamente, en la mayoría de estas dimensiones los gobiernos subnacionales tienen mucho que decir y quieren alzar su voz.

Tal y como señala **Blanca Elena Gómez García** en su contribución en este número de TIP, con la construcción del concepto de seguridad humana el PNUD enlazó la seguridad y el desarrollo bajo un binomio irreductible. Según sostienen Pérez de Armiño y Areizaga (Seguridad Humana, 2005), se trata de la “seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza no mediante la defensa militar de las fronteras de un país, sino con la consecución del desarrollo humano, es

decir, garantizando la capacidad de cada cual para ganarse la vida, satisfacer sus necesidades básicas, valerse por sí mismo y participar en la comunidad de forma libre y segura”.

El concepto de seguridad humana se difundió a partir de mediados de la década de 1990 como garantía para la ejecución de las opciones que las personas tienen para desarrollar sus potencialidades (desarrollo humano). Llegar al constructo de seguridad humana ha sido -sin lugar a dudas- una evolución fundamental en el concepto de la seguridad, relativizando sus características fundantes en relación con la soberanía nacional y el resguardo del orden interno; elementos esenciales del enfoque realista de las relaciones internacionales. Sin embargo, es menester aclarar que hoy en día los múltiples paradigmas de la seguridad siguen vigentes.

En esta edición de TIP, privilegiaremos el análisis del factor seguridad en zonas de frontera; pues el análisis subnacional de las fronteras se encuentra presente en cinco de los seis textos que a continuación acercamos al lector.

Las fronteras son estructuras espaciales de forma lineal con función de discontinuidad geopolítica y de señalización (Foucher, M., *Fronts et frontières*, 1991: 38). Son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre el accionar de los diferentes niveles del Estado y las poblaciones locales; es decir, las colectividades territoriales inmediatamente adyacentes a la línea de frontera y, en algunas ocasiones, con una identidad común, como lo demuestran **Marco Aurélio Machado de Oliveira** y **Fábio Machado da Silva** para la frontera brasilero-boliviana en la presente edición de TIP.

Esta concepción permite diferenciar entre líneas y áreas de frontera. En tanto la línea fronteriza es competencia de los gobiernos nacionales; en las áreas fronterizas, las competencias son compartidas, concurrentes entre los gobiernos nacionales y subnacionales o, incluso, exclusivas de los gobiernos regionales o locales. Esta primera división no ha exceptuado el conflicto entre competencias, como por ejemplo en materia de control aduanero y comercio transfronterizo; ni ha impedido el surgimiento de las denominadas lagunas competenciales.

La diferencia entre línea y área fronteriza es fundamental para el análisis de la seguridad humana desde la perspectiva de la paradiplomacia, pues ha marcado el tipo de seguridad de la cual han sido objeto los gobiernos subnacionales fronterizos.

Las fronteras constituyen el eje central de la seguridad nacional; es decir, la defensa de la soberanía frente a los Estados colindantes. Esta situación ha tendido a limitar, en la mayoría de los casos, el desarrollo de experiencias de seguridad ciudadana, cuyo objetivo principal se centra en la población que habita en la frontera. Suele pasar que la defensa territorial por medio la seguridad nacional se corresponde exclusivamente con la del Estado Nacional, generalmente, sin tomar en cuenta su población fronteriza.

Siguiendo al PNUD, en un informe del 2006 se entendía la seguridad ciudadana como la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo internacional por parte de otros; es decir, comprendiendo una dimensión de la seguridad nacional al referirse a los despojos internacionales.

Hay algunas experiencias de seguridad ciudadana en frontera, como se demuestra en el artículo de **José María Ramos García**, pero éstas son relativamente nuevas y, en general, han chocado con ciertas lógicas nacionales. Los avances relativos que se pueden encontrar en el control migratorio y el control aduanero, que también son competencia del Estado Nacional (como la categorización de residente fronterizo o las tarjetas de vecindad que permiten un cruce acelerado de los ciudadanos de la frontera, así como la categorización de comercio fronterizo agilizando los trámites aduanales para los habitantes de frontera), no son comparables con los avances en seguridad fronteriza que se

limitan a compartir información y algunas acciones de inspección conjuntas.

En aquellas fronteras donde no existan ciertos mecanismos que reconozcan la particularidad de sus habitantes, la alternativa es el contrabando comercial, los cruces ilegales, lo que podría considerarse de manera amplia en términos de “ilegalidad”.

Si las fronteras son objeto de la seguridad nacional y esto dificulta la ejecución de políticas de seguridad ciudadana, una pregunta clave que debemos hacernos es: ¿la seguridad de quién o para quién? Una respuesta sencilla sería una seguridad del Estado para tod@s y con tod@s, lo que necesariamente se corresponde con la participación de las personas, l@s “fronteriz@s”, en la seguridad ciudadana.

Ahora bien, ¿cómo podemos interpretar la seguridad frente al aumento de la violencia urbana en América Latina y la denominada modernización de la violencia?

Casi el 80% de la población de América Latina vive actualmente en ciudades, con una evolución demográfica que tiende a limitarse al crecimiento natural. El aumento poblacional, la urbanización y el proceso migratorio del campo a la ciudad han perdido fuerza, relativamente, con respecto a la última década. Si bien se trata de la región más urbanizada del mundo, también es una de las menos pobladas en relación con su territorio total (ONU-HABITAT, Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana, 2012; Oddone y Rodríguez, Panorama e

instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, 2014).

Estudiar la escala urbana, o fronterizo urbana, es fundamental pues como mencionan Carrión y Llughsa (2013), en las ciudades contamos con la existencia de una población concentrada (urbs), la existencia de un conjunto de normas propias de una comunidad política (polis) y una organización espacial particular (civitas). Al hablar de ciudades gemelas de frontera, y sobre todo en las ciudades gemelas de frontera seca, se suele reconocer la existencia de una misma urbs y probablemente, a veces, una misma civitas pero contenidas por dos diferentes formas de polis, generando con ello conflictos importantes en lo que respecta a la gestión política del territorio ampliado (transfronterizo).

En paralelo al crecimiento de las ciudades, se ha dado un incremento general de la violencia en América Latina. En 1990, 12 homicidios cada 100.000 habitantes, en 2013 eran de 25; en su mayoría violencia urbana (Carrión y Llughsa, 2013). Pero este es un dato que debería complementarse con estadísticas específicas de las regiones transfronterizas pero como las estadísticas suelen ser nacionales. Para evitar aproximaciones parciales, y tomando como ejemplo las ciudades gemelas, hay que cruzar los datos del delito de la ciudad mexicana con la de Estados Unidos, o de la ciudad paraguaya o boliviana con los de las ciudades gemelas brasileñas. No suele ser una tarea sencilla, pero es absolutamente necesaria para reconstruir el mapa del delito transfronterizo.

Hablar de fronteras es hablar de asimetrías. Asimetrías económicas, políticas, sociales, culturales, legales. Así como las ciudades gemelas no son iguales, así como la economía muchas veces favorece ciertos delitos de un lado o de otro de la frontera, las asimetrías legales también encuentran su representación. El sistema judicial, las clasificaciones penales del delito, etcétera, son de base nacional. Obviamente, esto no invalida la existencia de un derecho penal internacional o las posibilidades de extradición, pero estos mecanismos no son tan expeditos como ocurre en los derechos nacionales. Es decir, un conflicto cometido de un lado de la frontera no es inmediatamente punible “del otro lado”.

A este último punto, debería sumarse la denominada modernización de la violencia, dados los nuevos delitos, el desarrollo de nuevas tecnologías de apoyo, las formas de organización del trabajo en red y, en cierta medida, una especialización y sofisticación de la criminalización organizada, como subraya **Eduardo Crivelli Minutti** en este número de TIP. A modo de ejemplo, se puede considerar el tráfico transfronterizo de órganos que requiere una actuación especializada en red y la utilización de nuevas tecnologías de refrigeración.

Es fundamental considerar un componente más como mencionan Carrión y Lluhssa (2013) en el libro *Fronteras: rupturas y convergencias*. Hoy, con la modernización de la violencia existe una suerte de “división espacial del trabajo” a escala mundial que expresa las funciones que cumplen los territorios para

los diferentes delitos. Esto evidencia la existencia de un circuito económico con múltiples fases que tienen actores y territorios específicos para la ejecución de determinados delitos internacionales. Los ejemplos más significativos pueden identificarse con el narcotráfico y, sobre todo, a partir del poder que han perdido los cárteles productores (el de Medellín o el de Cali, por ejemplo) de pasta base en manos de los cárteles comercializadores (el de Sinaloa, por ejemplo). Hoy en día la presencia de ciertos cárteles en México se justifica por su cercanía con el principal mercado de consumo de estupefacientes hemisférico, los Estados Unidos. Pero también sucede lo mismo con los cárteles que hay en Colombia, Perú o incluso Ecuador, dada su cercanía con el mercado brasileño, el segundo consumidor más grandes de drogas en el hemisferio. Si bien debemos destacar que Ecuador no tiene fronteras con Brasil, en términos de articulaciones geo-económicas del delito, se encuentran conectados ambos países como puede ser también la articulación de Centroamérica con el mercado de Estados Unidos a través de la frontera sur de México.

Como sostiene **Fernando Carrión Mena** en su artículo en este número de TIP, en América Latina esta transformación conforma una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción poblacional (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza) que lleva a la conversión de la frontera: de puntos de encuentro y separación interestatales a una plataforma de proyección supranacional. Un ejemplo de ello, analizado en esta edición por **Joelle Deschamps**, es el estado mexicano de Chiapas y la agenda de las Naciones

Unidas para promover su desarrollo y prevenir la criminalización de la pobreza.

Para futuras líneas de investigación, el debate sobre la seguridad, las fronteras y los gobiernos subnacionales, podría sintetizarse en los puntos que a continuación mencionamos.

En primer lugar, las fronteras enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana. En cuanto las dinámicas fronterizas y sus actores pueden ser entendidos como potenciales amenazas a la seguridad nacional (por lo que muchas veces la respuesta inmediata suele ser la militarización de la frontera); esta cuestión provoca que la población no sea vista es su condición ciudadana, amparada por las mismas garantías reales que cualquier otro habitante de ese Estado.

En segundo lugar, en las zonas de frontera prevalece una tendencia a privilegiar la seguridad nacional (basada en una concepción clásica de la soberanía como la de Jean Bodin) por sus posibles efectos sobre la seguridad pública (distorsión del orden interno) sobre un enfoque de seguridad ciudadana (basado en la convivencia de las personas) o de seguridad humana (una interpretación más integral aún de la seguridad según algunos especialistas).

En tercer lugar, la población de frontera tiende a no importar. Aún frente al mayor crecimiento de las ciudades de frontera como polo de atracción, la población y la sociedad fronterizas no son consideradas como parte de la solución o como posibles

actores con capacidad de contribuir con la seguridad. En líneas generales, la población de frontera es concebida como que se vincula o que potencialmente puede vincularse con el narcotráfico, el tráfico de armas o el terrorismo. La población fronteriza, hipotéticamente, forma parte del problema y no de la solución, siempre está en peligro de formar parte de la violencia “natural” que caracteriza a la frontera. Desde esta perspectiva, la frontera es un espacio a ser “controlado” y a estar siempre “vigilado”. Esta cuestión constituye un dilema clave, pues la población es uno de los elementos fundamentales de estadidad.

En cuarto lugar, así como la población no importa, el territorio sí importa, e importa mucho (se trata de otro de los elementos de estadidad por excelencia). No es posible afianzar la soberanía sin un territorio, sin remarcar el efecto limes, es decir, indicando que unos están adentro y otros están afuera. Mantener el territorio libre de amenazas es “superpoblarlo” de los exponentes por excelencia de la soberanía: las fuerzas armadas. Pero el territorio no es sólo seguridad, también es economía, es política, es cultura, es historia; lo cual implica necesariamente involucrar a las comunidades locales.

En quinto lugar, es conveniente considerar que la seguridad nacional y la seguridad ciudadana no se excluyen, se condensan en la denominada seguridad integral. Y que la seguridad ciudadana, o el desarrollo de proyectos de seguridad ciudadana transfronteriza, puede complementar las acciones de seguridad nacional y estimular la gobernanza con los aportes de los diferentes niveles del Estado. La

implementación de una política de seguridad ciudadana implica una gestión estratégica del desarrollo bajo un enfoque transversal (Ramos, J. M., Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza, 2013).

En sexto lugar, en un contexto de creciente violencia urbana, y vistas las particularidades de las ciudades gemelas, los gobiernos locales tienen un papel fundamental tanto en su dimensión vertical como horizontal. Los gobiernos locales forman parte de la dimensión vertical interinstitucional, generalmente como tercer nivel pero, al mismo tiempo, cuentan con un papel esencial en la dimensión horizontal de la gobernanza. Los gobiernos locales constituyen la clave de articulación multiactoral para la seguridad ciudadana dada su cercanía con los distintos sectores de la sociedad, cuentan con la capacidad de convocar diferentes actores y generar distintos espacios para su participación. Esta oportunidad permite potenciar la capacidad de *responsiveness* local si como resultado de esta participación social se diseñan políticas públicas transfronterizas de seguridad de acuerdo con las manifestaciones de las voluntades ciudadanas.

La cooperación transfronteriza incluye necesariamente la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera buscando así la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales de frontera varía mucho según cada experiencia y no

es posible identificar un único modelo de participación o colaboración.

De nada sirve resolver la seguridad de un lado de la línea, la cuestión es lograr que la seguridad integral forme parte de ambos lados de la frontera. En el caso mexicano, la seguridad integral se corresponde con la interpretación de corresponsabilidad que los Estados Unidos y México han dado para sus relaciones bilaterales desde el 2009 bajo la Iniciativa Mérida.

En último lugar, asegurar una de las dimensiones clave de la seguridad ciudadana: la medioambiental. Desde un enfoque de prevención situacional, desde la construcción de bienes públicos, desde el empoderamiento personal, desde la construcción de la imagen de la ciudad o de frontera deseada. En materia ambiental, las competencias son concurrentes y la cooperación transfronteriza puede ser un elemento de enlace entre seguridad ciudadana y medio ambiente. No es posible hallar la seguridad sin un medio ambiente sano. “Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares, y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos” (Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006)).

Los trabajos incluidos en esta edición fueron obtenidos a través de una convocatoria abierta, a partir de la cual

fueron seleccionados y dictaminados por los integrantes del Consejo Asesor, quienes junto al equipo editorial se encargaron de asegurar la calidad y oportunidad de los mismos en términos de su contribución al análisis de las

acciones paradiplomáticas en materia de seguridad humana.





EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO: ¿DE QUE ESTAMOS HABLANDO?

Blanca Elena Gómez García

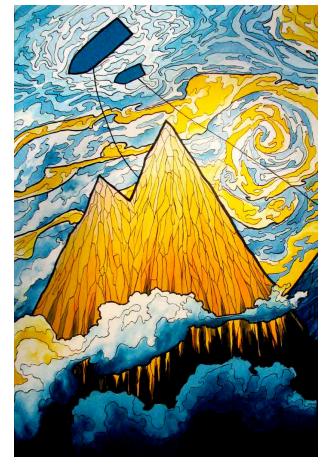
El binomio seguridad-desarrollo: ¿de qué estamos hablando?

Blanca Elena Gómez García

Abstract

SECURITY-DEVELOPMENT BINOMIAL: WHAT ARE WE TALKING ABOUT?

The introduction of the security-development binomial in 1994, embodied in the concept of Human Security (HS) of the United Nations Development Programme's (UNDP) agenda, caused great expectation among academia and cooperation professionals for being regarded as catalyst of a comprehensive development agenda. However, its introduction into the donors' agenda and international organizations has generated disparate actions, characterized by high selectivity without positive results in achieving the goals of human development. Given this reality, this article aims to provide an analysis of the conceptual foundations of the binomial in order to understand this trend.



© Marina Fages 2013.

Key words: Security, Development, Geographic Imaginary.

Resumo

O BINÔMIO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO: DO QUE ESTAMOS FALANDO?

A introdução do binômio segurança-desenvolvimento em 1994, materializado no conceito de Segurança Humana (SH) na agenda do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), causou muita expectativa entre os profissionais da cooperação e a academia por ser considerado como o catalizador de uma agenda integral de desenvolvimento. Entretanto, sua introdução na agenda dos doadores e das organizações internacionais gerou ações fragmentadas, caracterizadas por uma alta seleção sem resultados positivos no alcance dos objetivos de desenvolvimento humano. Perante essa realidade, o presente artigo busca oferecer uma análise das bases conceituais do binômio com a finalidade de compreender tal tendência.

Palavras-chave: Segurança, desenvolvimento, perigo, imaginário geográfico.

EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Blanca Elena Gómez García

Resumen

La introducción del binomio seguridad-desarrollo en 1994, materializado en el concepto de Seguridad Humana (SH) en la agenda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), causó mucha expectativa entre los profesionales de la cooperación y la academia por ser considerado como el catalizador de una agenda integral de desarrollo. Sin embargo, su introducción en la agenda de los donantes y organizaciones internacionales ha generado acciones fragmentadas, caracterizadas por una alta selectividad sin resultados positivos en la consecución de los objetivos del desarrollo humano. Ante esta realidad, este artículo busca brindar un análisis de las bases conceptuales del binomio con la finalidad de comprender esta tendencia.

Palabras clave: Seguridad, desarrollo, imaginario geográfico.

El año 1994 revolucionó los estudios de paz, seguridad y desarrollo mediante la introducción del concepto de Seguridad Humana (SH) en el análisis de la política internacional por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su postulado central giró en torno al reconocimiento de una relación dialéctica entre la seguridad y el desarrollo, sosteniendo que no puede existir desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo.¹

¹ Esta relación dialéctica se ha denominado como *binomio seguridad-desarrollo*. A lo largo del texto utilizaré las denominaciones “binomio” o “binomio seguridad-desarrollo” de manera indistinta, en la medida en que se mostrará que su surgimiento se encuentra en el contexto de la segunda posguerra mundial. Sólo a partir de 1994, con la introducción

Este argumento cuestiona directamente al concepto tradicional de seguridad en dos sentidos. En primer lugar, al colocar como objeto referente al individuo en lugar de al Estado; y, en segundo lugar, ampliando su marco de acción hacia temas de bienestar económico, seguridad alimentaria, sociales (como identidad cultural, derechos humanos) y medioambientales, entre otros.

A partir de este supuesto, organizaciones internacionales y regionales, así como actores estatales y locales han introducido el binomio seguridad-desarrollo en su

del concepto de SH es que también haré uso de la denominación “SH” para referirme a este binomio.

agenda de acción. Ya sea sólo de forma discursiva o adaptando políticas de promoción, los diferentes actores se adhieren a la SH defendiendo que cualquier acción sustentada en los principios del binomio promovería una agenda integral de progreso, paz y desarrollo.

Como bien apunta Rebecka Ulfgard, la dificultad en la implementación del término SH, tanto en el plano nacional como en el internacional, “[...] reside en su carácter divergente, en tanto que encierra dos aproximaciones diferentes acerca de las libertades fundamentales del individuo”, a saber, la libertad de miedo y la libertad de la miseria (Ulfgard, 2010).

Aunado a lo anterior, el problema del escaso desarrollo teórico en torno a la definición de un marco conceptual homogéneo de SH ha propiciado la generación de agendas fragmentadas, acciones caracterizadas por una alta selectividad y aisladas, sin que estos esfuerzos realmente hayan tenido un impacto positivo en la consolidación de la paz o en la mejora de las condiciones materiales de las poblaciones receptoras de cooperación.

A partir de este hecho, el presente artículo explora la introducción del concepto de SH en el seno de las organizaciones internacionales, con la finalidad de comprender este fenómeno. En especial, se analiza la ayuda otorgada a los Estados frágiles desde 1994 hasta la fecha. La investigación llevó a ubicar el origen del binomio seguridad-desarrollo en el contexto de la segunda posguerra

mundial, determinando desde este momento la agenda de cooperación internacional Norte-Sur. A partir de esta afirmación el presente artículo mostrará el desarrollo de la lógica discursiva que ha dado sustento al binomio y sus consecuentes implicaciones en la agenda política de la cooperación.

EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO EN LAS POSTRIMERIAS DE LA SEGUNDA POSGUERRA MUNDIAL

La segunda posguerra mundial estuvo caracterizada por cuatro hechos que determinaron la configuración de la agenda de cooperación, tanto por sus implicaciones a la incipiente paz como por sus consecuencias en materia de política internacional:

1. La precaria condición europea.
2. La descolonización en masa.
3. La denominada cuestión griega.
4. La consolidación de Estados Unidos (EU) como potencia mundial.

Europa devastada, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, era identificada como una seria *amenaza a la seguridad* por dos razones centrales: estaba destruida económicamente y se encontraba débil militarmente.² Quizá ambas circunstancias

² La infraestructura destruida impedía, por una parte, un pronóstico de recuperación económica en el corto plazo. Además, el debilitamiento militar británico en el Mediterráneo, el Golfo Pérsico, el Océano Índico y el Pacífico permitía identificar un

merecían atención inmediata por igual, pero la prioridad fue puesta en la recuperación económica europea, toda vez que esta propiciaría el consecuente fortalecimiento militar de la región.

Bajo este supuesto, el *European Recovery Program*, mejor conocido como *Plan Marshall*, fue lanzado en 1947 como un paquete de ayuda canalizado a la dinamización del mercado europeo. Dicho plan consistió en la asignación de 13 mil millones de dólares por parte del gobierno estadounidense con la condición que los países europeos crearan una estrategia propia para la administración de estos recursos (Desmond, 2004: 19-22). Este *estilo de condicionalidad* favoreció la creación de un entramado institucional enfocado en la asignación y administración de los recursos, los cuales velaban por la promoción de un tipo de política fiscal y monetaria cuya finalidad era la salvaguarda de los flujos comerciales internacionales.

Al parecer de algunos analistas como Eichengreen y Uzan (1992), la influencia del *Plan Marshall* en el fortalecimiento económico de Europa fue laxa, caracterizada por tener un impacto de corto plazo y de escasa magnitud, pues en realidad la articulación del plan respondió a la necesidad de encontrar mercados de exportación para productos estadounidenses, más que a brindar herramientas efectivas de recuperación a Europa (Desmond, 2004: 19-22).

La respuesta en el continente y sus cercanías frente a la asignación de la ayuda por parte de EU estuvo polarizada (Desmond, 2004: 19-22). Algunos países entusiastas como Alemania Occidental, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, los

Países Bajos, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía emprendieron una serie de reuniones en París que buscaban la elaboración de una estrategia para la administración de la ayuda.

Por su parte, los países del Este, por mandato de Stalin, se rehusaron a participar de los beneficios. La tradicional relación comercial existente entre los países escandinavos y los estados de Europa del Este obligó a los primeros a tomar posturas poco flexibles durante las negociaciones, configurándose así una postura de reticencia al *Plan Marshall* (Desmond, 2004: 19-22).

A su vez, otras dos situaciones contribuyeron a volver rípidos los encuentros. Por una parte, el temor de que Alemania representara nuevamente una seria amenaza a la seguridad por su reconstrucción exitosa;³ y, por otra parte, la búsqueda de obtener un estatus especial por parte de Reino Unido, con la finalidad de no ser menospreciado en el momento de la canalización de recursos. Estos acontecimientos propiciaron el desencadenamiento de una dinámica endógena en la región, motivada por un sentimiento cohesionador: la oposición a delegar el proceso de reconstrucción a un actor *extraeuropeo*. Este sentimiento *européista* se fortaleció con la oposición generada a la imposición de las medidas disciplinarias promovidas por el *Plan*

³ Los países que tenían este temor se enfrentaron constantemente con los países de la unión aduanera y económica de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo (Benelux), quienes debido a su dependencia de la economía alemana apoyaban su rápida reconstrucción.

avance soviético y chino que sin duda ponían en riesgo el sistema capitalista.

Marshall (Haas, 1966:90-375; Mariscal, 2003: 47-50).⁴

La *descolonización en masa* es el segundo hecho merecedor de análisis. Aun cuando el antecedente directo de este hecho se ubica en las postrimerías de la primera posguerra mundial, cuando algunos territorios fueron asignados a las potencias vencedoras bajo la figura jurídica de mandato,⁵ consecuencia del desmembramiento del imperio otomano y el imperio alemán y a través de la naciente Sociedad de Naciones; no es sino hasta 1945 que varios Estados acceden a su independencia efectiva.⁶

Con el reconocimiento de su soberanía, y por lo tanto su estatus como sujetos del derecho internacional, se convirtieron en miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La salvaguarda de su autonomía se confió a la doctrina de *no interferencia en los asuntos internos* de los Estados soberanos (Wallerstein, 2007: 27).

En teoría, esto debió traducirse en el fin de la interferencia [...] Es claro que ya no se podía echar mano de la justificación de la

⁴ Buscando la vía europea para la recuperación surgieron una serie de asociaciones que buscaban promover la integración de Europa dentro de un proyecto político federal. A pesar de las diferencias abismales entre los proyectos políticos surgidos en la posguerra, la inercia de los esfuerzos políticos en busca de la paz y seguridad común catalizaron una dinámica de integración que culminó con la entelequia que hoy conocemos como la Unión Europea (Haas, 1966; Mariscal, 2003).

⁵ La responsabilidad que las potencias vencedoras adquirirían sobre los mandatos consistía esencialmente en su administración y, en algunos casos, en la preparación para su independencia.

⁶ Si bien es cierto que la figura jurídica del protectorado surge con la finalidad de administrar algunos territorios, su función central era prepararlos para acceder a la independencia.

evangelización cristiana para legitimar el control imperial, ni tampoco de la misión civilizadora de las potencias coloniales [...] El lenguaje retórico dio un vuelco hacia un concepto que adquirió nuevo significado y nuevo vigor [...] los derechos humanos (Wallerstein, 2007: 27).

Parecía que las relaciones tradicionales entre *colonizados* y *colonizadores* darían un vuelco sustantivo hacia el empoderamiento de los nuevos Estados, la promoción de relaciones de hermandad y de progreso. Sin embargo, las líneas políticas que regirían las relaciones interestatales distaban mucho de esta utopía. Las primeras acciones de *cooperación internacional* surgieron ligadas a la herencia colonial. Fue inevitable que las antiguas potencias colonizadoras reforzaran relaciones con sus antiguas ex-colonias, ejerciendo presión a través de condicionantes a las que muchas veces se encontraba atada la ayuda otorgada (Sanahuja, 2007: 78).

Paralelamente a esta dinámica, se presentaron los hechos tercero y cuarto: la denominada *cuestión griega* y la *consolidación de EU como potencia mundial* contribuyeron a la consolidación de la agenda de cooperación bajo la dialéctica del binomio seguridad-desarrollo, como se abordará más adelante.

Comencemos con la situación de Grecia. En el periodo que va de 1941 a 1950 aconteció una guerra civil en este país. Dicha crisis impulsó el denominado *punto cuatro*, exaltado en el discurso de investidura del presidente Harry S. Truman donde aseguró que el alto grado de pobreza en Grecia representaba una

condición de subdesarrollo, la cual podría obligarla a caer bajo la influencia del socialismo (Truman, 1967).⁷ Bajo la estrategia de la *contención*, también conocida como *doctrina Truman*, EU apoyó a la derecha griega contra el movimiento socialista, mientras que Gran Bretaña aportó tropas a la causa. Este último hecho provocó que la entonces Unión Soviética (US) presentara un alegato ante el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU, denunciando este acto de interferencia en los asuntos internos de Grecia por parte de Gran Bretaña (Calle y Merke, 2005:126).

Esta nueva doctrina de seguridad nacional estadounidense, basada en postulados de George Kennan y Halford Mackinder, en palabras de Fabián Calle y Federico Merke,

[...] intentó frenar el avance soviético, en particular el control sobre Eurasia, y su proyección del comunismo como tipo de régimen. Para esto se basó en un conjunto de políticas (creación de la OTAN, apoyo a la integración europea, etc.), estrategias (disuasión) y recursos (Plan Marshall) (Calle y Merke, 2005:126).

Sobre estos postulados se construyó la política de cooperación de EU en el mundo, ahora en su papel de hegemon del sistema internacional. La identificación del comunismo como *amenaza* a su seguridad nacional inmediatamente dividió al mundo entre capitalistas

(amigos) y socialistas (enemigos). Su estrategia para enfrentar esta amenaza combinó políticas, estrategias y recursos. Como se mencionó anteriormente, lo interesante es la forma en que estos tres elementos se conjugaron para guiar sus acciones de cooperación internacional.

La *condicionalidad de la ayuda* estadounidense, demostrada en la asignación del *Plan Marshall*, buscaba la promoción de un tipo de disciplina fiscal que contribuyera a disminuir el “*dollar gap*”, fortaleciendo el mercado interno europeo y favoreciendo las exportaciones estadounidenses (Desmond, 2004: 19-22). Para velar por el cumplimiento de los objetivos arriba mencionados, se creó un entramado institucional, que frente al liderazgo europeo sobre su proceso de recuperación, previamente abordado, re-direccionó sus acciones hacia aquellos Estados que se encontraban en *peligro* (subdesarrollo) frente a la expansión de la Unión Soviética. La ayuda destinada al programa Alianza para el Progreso (ALPRO) confirma la tesis anterior.⁸

Así se identifica la génesis de la dialéctica entre seguridad y desarrollo que, ubicando al subdesarrollo como un *peligro* para el *status quo* internacional, engarza dos lógicas discursivas distintas: la del desarrollo y la de la seguridad. Por su parte, la promoción del binomio se efectuará a través de un sistema de cooperación para el desarrollo cuya finalidad será contrarrestar las *amenazas a la seguridad económica internacional* encontradas en el *subdesarrollo*.

⁷ Destacó la necesidad de eliminar la incertidumbre en el flujo de inversiones (garantizar la reproducción del sistema productivo mediante el acceso a nuevos mercados), y se refirió al intercambio cooperativo y suministro de la asistencia técnica (consolidación de nuevos mercados).

⁸ La ALPRO fue un programa de ayuda económica, política y social implementado por el régimen Kennedy para América Latina entre 1961 y 1970.

LA LIBERTAD DE LA NECESIDAD O LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO

La primera lógica discursiva del binomio, la teoría económica del desarrollo (TED), tiene por objetivo “[...] desentrañar las causas, los mecanismos y las consecuencias del crecimiento económico a largo plazo, especialmente en los países de renta per cápita baja” (Bustelo, 1998: 19). La TED identificó en la relación *desarrollo-crecimiento* la panacea económica contra la *vulnerabilidad* de estos Estados. Ante lo cual la fórmula de las relaciones de cooperación internacional para el desarrollo se fundó sobre el postulado que sostenía: *aquellos Estados que no gozan de niveles aceptables de crecimiento y progreso suponen un riesgo a la estabilidad global al considerárseles en riesgo de caer en las manos del socialismo*.

Siguiendo a Pablo Bustelo podemos observar una escisión en el pensamiento de la TED. Por una parte, se encuentran aquellos que consideran que la TED no es más que la aplicación de la teoría económica a los países subdesarrollados, y por otra parte están los autores que sostienen que la TED es un tipo *sui generis* de análisis económico general que “[...] ha sido creado desde y para los países ricos” (Bustelo, 1998: 19-20).

A partir de esta ruptura surgieron diferentes posturas con respecto al significado del *subdesarrollo*. Mientras algunos teóricos sostenían que en el camino para alcanzar el desarrollo, el subdesarrollo era sólo una fase previa, otros argumentaban que la diferencia

estructural, tanto institucional como económica, entre Estados propiciaba su perpetuación como *desarrollados* o *subdesarrollados* (Bustelo, 1998: 22).

Sin importar sus diferencias, los principales enfoques compartían el mismo objetivo: *transformar las condiciones adversas al progreso, para lograr el desarrollo*; en lo que disentían era en la manera de hacerlo. Arturo Escobar aglomera los setenta años de vida de este concepto de una manera excepcional y explica:

[...] la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas contrastantes: la teoría de la modernización en las décadas de los cincuenta y sesenta, con sus teorías aliadas de crecimiento y desarrollo; la teoría de la dependencia y perspectivas relacionadas en los años sesenta y setenta; y aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los ochenta y los años noventa [...] (Escobar, 2005: 18).

La *idea del desarrollo* se sustenta sobre el postulado central de la *Revolución Industrial*: el crecimiento industrial en los Estados. La *cuestión económica* que da sustento a este argumento parte del reconocimiento de la existencia de una *sociedad de mercado* “[...] en la cual se considera al mercado no sólo como lugar de los intercambios, sino como una institución, cuyas reglas pueden y deben regular las actividades de convivencia, todo ello encaminado hacia la ‘ganancia’ y el ‘progreso’ (Olvera, 2001: 38)”.

Desde los albores de la sociedad mercantilista, en plena Edad Media, el factor religioso jugó un papel determinante en la idea de la pobreza. Hirschman (1999) en su obra *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo*, expone cómo los postulados de San Agustín en torno a la denuncia, el ansia de riqueza y posesiones sin sentido, imponen una especie de sentimientos morales hacia la acumulación de la riqueza.

Bajo esta lógica, la pobreza era equiparada a una desgracia que había que tolerarse. En este sentido, aquellos que gozaban de riqueza tenían el deber sagrado de la caridad (Himmelfarb, 1991: 12, en Olvera, 2001: 44).

No obstante, hacia las últimas décadas del siglo XVIII la concepción de la pobreza había sufrido un cambio esencial, se había secularizado, y con ello también la ayuda con la que estaba relacionada. La pobreza comenzó a ser considerada como una situación involuntaria, propia de almas innobles y de 'órdenes inferiores' [...] En el momento en que la idea de pobreza fue secularizada los pobres quedaron a cargo del Estado [...] Una vez que el Estado asumió la responsabilidad de aliviar la pobreza, los sistemas de 'ayuda a los pobres' se impregnaron de la ética pos-religiosa. En la cual, se sobrevaloraba el trabajo y la riqueza, por lo que los pobres eran considerados inútiles y perezosos (Olvera, 2001: 44).

Como bien expone Rosa María Olvera, "[t]anto Max Weber como Tawney coinciden en identificar el surgimiento de un nuevo punto de vista teológico, 'el calvinismo', como la base que permitió el cambio en la concepción sobre el deseo de

obtener riqueza (Olvera, 2001: 41). Los calvinistas desarrollaron la idea del hombre dedicado a su trabajo, creando una atmósfera religiosa que fomentaba la búsqueda de la acumulación de riqueza y la formación de un mundo de negocios (Heilbroner, 1999:42 en Olvera, 2001: 42).

Esta idea no resultaba novedosa, pero si 'poco natural'. En una tradición en la que el trabajo es producto del primer pecado, identificar la santidad con el trabajo, resultaba extraño. No olvidemos las palabras de Dios, al expulsar a Adán y Eva del Paraíso: 'Con el sudor de tu frente comerás tu pan hasta que vuelvas a la tierra, pues de ella fuiste sacado, sepas que eres polvo y al polvo volverás' (Olvera, 2001: 42).

Así la pereza hacia el trabajo era identificada como la principal amenaza hacia el progreso. La manera de inhibirla fue encontrada en la idea de otorgar un salario al trabajador para motivarlo a ser productivo a cambio de obtener recursos que le permitieran adquirir lo necesario para su subsistencia. Adam Smith identificó al trabajo como el fundamento original de toda propiedad. El contexto era dado por las condiciones de libertad para permitir a las fuerzas del mercado hacer la asignación (Olvera, 2001: 50-51).

Es a partir de esta lógica que el mercado fue identificado como determinante de organización social, bienestar y progreso, impulsando la *monetización de la sociedad*. "Se generó una economía de mercado en la que el proceso de intercambio se comprendió como un proceso de compra y venta, en todos los niveles de la sociedad" (Olvera, 2001: 57).

Pero ningún mercado puede sostenerse sin la institucionalidad necesaria. En este sentido, Karl Polanyi (2006) determinó que el origen de los cambios económicos se encontraba sobre la base de nuevos derechos de propiedad e instituciones de derecho que la *Revolución Industrial* trajo consigo. Siguiendo esta lógica, el desarrollo era símbolo de progreso y en consecuencia aquellos que no accedían a él estaban en desventaja. Esta ideología fue la que marcó la identificación del *subdesarrollo* como un problema de atraso industrial, y por lo tanto económico. La respuesta entonces consistía en facilitar la transición hacia la *modernización industrial*, el impulso del mercado para dejar a sus fuerzas actuar a favor del progreso.⁹

Así surge la *teoría de la modernización*, la cual postulaba la superación del atraso económico de las sociedades tradicionales, mediante el impulso a una fase de “despegue” industrial. Esta teoría brindaba la certeza del progreso a través de tres acciones principales: equiparando el desarrollo con el crecimiento económico; reconociendo el papel central del Estado en la planificación en el desarrollo; y exaltando el papel crucial de los créditos, inversiones extranjeras y la cooperación internacional como catalizadores del proceso de desarrollo (Bustelo, 1992: 76).

⁹ A pesar de que el liberalismo se refiere a una compleja cosmovisión, para los fines de la presente investigación este conjunto de ideas son a las que he retomado y a las que denominado la cosmovisión liberal. A lo largo del texto se encontrará referencia a ellas ya sea como “cosmovisión liberal”, “ideales liberales” o “idea liberal”.

Su principal exponente, Walt W. Rostow, aseguraba que el camino hacia el desarrollo constaba de *cinco etapas*. Según este autor, los Estados subdesarrollados se encontraban al inicio de este ciclo sucesivo que invariablemente culminaría en el desarrollo de sus sociedades con el debido impulso a las siguientes fases:

1. De la sociedad tradicional a
2. la precondition para el despegue;
3. el proceso de despegue;
4. el camino hacia la madurez;
5. una sociedad de alto consumo masivo (Escobar, 2005).

Dicho proceso era progresivo, a largo plazo y homogeneizador. El énfasis puesto en la cooperación internacional como uno de los catalizadores del proceso de desarrollo, no era fortuito. Como ya se abordó anteriormente, frente a la factibilidad exaltada por Truman de que los países subdesarrollados sucumbieran ante la influencia de la US, se implementó una política activa de *contención* ejercida a través de esquemas de cooperación internacional en diferentes partes del mundo (Calle y Merke, 2005: 125,126).

A pesar de la popularidad de esta ortodoxia económica, la realidad no tardó en despertar críticas hacia ella. En el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Raúl Prebisch lideró sendos trabajos para comprender la realidad de la región latinoamericana. Mostrando el deterioro existente en los términos de intercambio en razón de los productos primarios que sostienen las exportaciones de las economías de los países

subdesarrollados frente a los productos manufacturados, sustento en el mercado internacional de los Estados desarrollados, la CEPAL demuestra que las diferencias entre ambas categorías de países son de tipo *estructural*.

Para contrarrestar estas condiciones desiguales la CEPAL emite una serie de recomendaciones para incentivar una política de industrialización mediante la denominada *sustitución de importaciones*. Sin embargo, en las postrimerías de los 50 este proceso se había agotado por dos razones principales: los estrangulamientos de la balanza de pagos, y la saturación y estrechez del mercado interno (Bustelo, 1998: 189-201).

Frente a este hecho, Fernando Henrique Cardoso criticó la postura cepalina. Considerando que sus planteamientos se encontraban enraizados en el marxismo y keynesianismo, Cardoso sostiene esta ideología condujo a un enfoque equivocado sobre la industrialización, pues ignora las especificidades de las relaciones productivas (Bustelo, 1998: 189-201).

Paul A. Baran postuló que el *desarrollo* y el *subdesarrollo* no eran frases consecutivas, sino dos manifestaciones singulares de un único proceso: *la acumulación del capital a escala mundial*. Este hecho, sostiene Baran, contribuyó a configurar economías periféricas, las cuales podrían superar esta condición sólo mediante la revolución anticapitalista y la ruptura con el mercado mundial (Bustelo, 1998: 203-208).

Contrario a los Estados desarrollados, los subdesarrollados tienen instituciones disfuncionales, y de reacción lenta. Con respecto a sus aspectos económicos, cuentan con economías inflexibles, y mecanismos de mercado defectuosos. En palabras de Bustelo:

Ambos rasgos (institucional y económico) hacen que el cambio generado por las meras fuerzas del mercado no tenga como resultado la pauta de desarrollo [...] Si esto es así, se hace necesaria [...] la intervención del Estado. En ausencia de ésta, la libre competencia y el libre comercio no hacen sino perpetuar el subdesarrollo (Bustelo, 1998: 22).

Así surgió un nuevo postulado, mejor conocido como el *enfoque de la dependencia*, mismo del que se desprendieron tres corrientes. La primera basada en el planteamiento conocido como el *desarrollo del subdesarrollo* negaba la posibilidad de crecimiento económico dentro del sistema capitalista. Sus exponentes fueron A. Gunder Frank, S. Amin, y T. Dos Santos (Bustelo, 1998: 205-216).

El segundo criticó los resultados adversos del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y sugirieron impulsar el anticlasicismo y el anticapitalismo mediante la reformulación de los planeamientos de la CEPAL. Sus exponentes fueron C. Furtado, Sunkel, Tavares, Pinto, Paz y Sierra (Bustelo, 1998: 205-216).

El tercero se basó en la tesis del *desarrollo dependiente*, es decir exaltó la necesidad de considerar los cambios en la economía

mundial y sus efectos en la periferia, llegando a la conclusión de que solo se podía alcanzar un desarrollo dependiente asociado. Sus principales representantes fueron H. Cardoso, F. Faletto (Bustelo, 1998: 205-216).¹⁰

Para este momento, resulta claro que el binomio *seguridad-desarrollo* dividió al mundo bajo dos lógicas políticas: la del *desarrollo* que concretó la separación entre el norte y el sur, y la de *seguridad*, que concretó la separación entre el Este y el Oeste (Reid-Henry, 2011: 1-5). Ambas lógicas se congenian para formar los *imaginarios geográficos* que guían las acciones de cooperación internacional.

Simon Reid-Henry sostiene que lo vital es identificar cómo el binomio contribuye a la re-imaginación de los espacios geográficos, y en consecuencia a la re-identificación de los desarrollados (buenos y pacíficos) y los subdesarrollados (peligrosos), así como sus implicaciones políticas (Reid-Henry, 2011: 1-5).

En esta primera división geográfica ejercida por el binomio, las *amenazas* a la seguridad global podían ser claramente identificadas: regímenes antidemocráticos, regímenes que violaban o eran incapaces de garantizar los derechos humanos de su población, movimientos sociales y partidos políticos a favor del socialismo, así como Estados poco desarrollados que podían ser impregnados por los ideales socialistas.

Por lo tanto la misión era evidente: *combatir la amenaza del subdesarrollo a través de la promoción del crecimiento económico y el progreso social*. Debido a las diferencias estructurales, en el discurso los *desarrollados* sostuvieron su *deber moral* de velar por la instauración y reproducción *del progreso* en los Estados subdesarrollados.

Sin embargo, las transformaciones políticas y económicas, impulsadas por los organismos internacionales propiciaron más desigualdad, motivaron la desaceleración económica y por ende el surgimiento de conflictos por aquellos inconformes.

La década de 1970 caracterizada por el fenómeno de la estanflación parecía confirmar la tesis anterior hasta que las crisis petroleras crearon una burbuja de prosperidad en algunas naciones. Pero la ilusión no tardó mucho en disiparse, nuevas promesas del libre mercado hicieron su aparición en la escena internacional y de la mano emergió una nueva corriente crítica del desarrollo:

¹⁰ Evidentemente surgieron críticas a esta postura. Algunas hacen referencia a su falta de adecuación para explicar los procesos exitosos en los nuevos países industriales; su desvinculación del marxismo al sostener una visión *ahistórica* y catastrofista de los cambios en el tercer mundo; su similitud epistemológica respecto de la teoría de la modernidad; por la concepción circular, meramente mercantil del capitalismo; su carencia de una teoría sólida de acumulación de capital a escala mundial; y su indefinición sobre conceptos de subdesarrollo y desarrollo, ya que para muchos autores los inconvenientes del Tercer Mundo se debían a que estos Estados eran capitalistas y no dependientes (Bustelo, 1998: 205-216).

En los años ochenta, un creciente número de críticos [...] en muchas partes del mundo cuestionaba el concepto mismo del desarrollo. Dichos críticos analizaban el desarrollo como un discurso de origen occidental que operaba como un poderoso mecanismo para la producción cultural, social y económica del Tercer Mundo (Escobar, 1996: 18).

En el centro de la crítica se encontraba la *falta de crecimiento*. Posteriormente, al parecer de algunos analistas, el problema del subdesarrollo no sólo giraba en torno al crecimiento económico, sino además a la distribución del mismo. Aunque en el seno de las organizaciones internacionales esta crítica no tuvo éxito aparente, sí lo introdujo como punto de discusiones posteriores.

Siguiendo la línea del crecimiento económico, nuevas formas de condicionalidad para la asignación de ayuda giraban en torno a la aplicación de las “recetas” neoliberales del Banco Mundial, las cuales consistían en potenciar el papel del mercado, y reducir el aparato estatal característico de la segunda posguerra mundial. Ni siquiera la crisis financiera de finales de esa década detuvo las transformaciones emprendidas.

Los postulados del neoliberalismo, al basarse en la economía clásica, fueron una constante dentro de los postulados del desarrollo promovidos desde los organismos internacionales. Ha sido sobre los mecanismos de asignación óptima de los recursos que el debate central se ha posicionado al respecto.

En este sentido, el fin de la Guerra Fría y la aceleración de las reformas políticas, parecían confirmar el triunfo de la *cosmovisión liberal* equiparada con la promesa de paz. Pero el contexto demostró todo lo contrario. Las consecuencias de casi cincuenta años de promoción de “desarrollo” habían propiciado altos niveles de desigualdad, pobreza, inseguridad y perpetuación de condiciones adversas.

Para la década de 1990 nuevos postulados influenciaron el surgimiento de un denominado *desarrollo alternativo*. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se perfiló como el pionero en la promoción de la visión humana del desarrollo. Se trata de la noción de Desarrollo Humano (DH) que busca superar la visión meramente económica del desarrollo introduciendo la categorización de los Estados mediante la medición de la calidad de vida de su población. El DH es definido como *el proceso de expansión de las capacidades de las personas, las cuales que amplían sus opciones y oportunidades* (PNUD, 1990: 3-25).

Este posicionamiento se basa en el pensamiento de Amartya Sen. Para este autor, el desarrollo es un proceso de expansión real de libertades. A su vez la libertad depende de determinantes sociales, económicas y políticas, de tal forma que la reducción de libertades se traduce inmediatamente en la reducción de capacidades (Sen, 1999: 3-159).

Continuando con este argumento, el concepto de pobreza también cambia

entendiéndose como la privación de las capacidades básicas y por lo tanto como catalizador de exclusión social. Retomando postulados de la teoría de la justicia social de Rawls, sostiene que el incremento de las oportunidades facilita la participación económica, aumentando la toma de conciencia en torno a derechos y obligaciones. Ante esto, surge la necesidad de crear valores universales, tales como los derechos humanos que ayuden a fijar estándares mínimos de bienestar y contextos favorables al desarrollo de las capacidades humanas (Sen, 1999: 3-159).

Aunque desde una postura *universalista*, Amartya Sen enfatiza la falta de conceptos mínimos como la razón principal de mantener al Estado como actor de primer nivel en la provisión de los estándares regulatorios, y mínimos de bienestar, contrario a las tesis neoliberales, como se verá a continuación.

A pesar de los avances visibles en el discurso, el contexto ideal para la consecución del DH¹¹ dista mucho de alejarse de la relación tradicional entre desarrollo y crecimiento económico. La exigencia de la inserción de la agenda de derechos humanos que da sustento al DH

se encuentra en un estado embrionario. Quizá los avances en torno a la *idea del desarrollo* pueden ser considerados como sustantivos, en la medida que aceptando la visión estructuralista, se aparta del Estado como único objeto referente introduciendo al individuo y se reposiciona la discusión hacia la distribución del ingreso más que al crecimiento, consolidando su “rostro humano”, pero en realidad la polémica de fondo persiste: El DH aun mantiene una fuerte atadura al crecimiento económico y por lo tanto a los postulados de mercado.

A pesar de sus controversias las posturas keynesianas, neoclásicas, coinciden en que el *desarrollo* puede ser alcanzado a través de los instrumentos de mercado. De esta forma el *desarrollo* se ha mantenido como instrumento para promover, no sólo patrones económicos, sino en palabras de Mark Duffield, incluso esquemas políticos convergentes con un estilo de gobernanza del sistema económico mundial (Duffield, 2011: 15-28).

Por lo tanto los postulados del *desarrollo*, se convertirán en la base discursiva que moldeará un doble movimiento: la *mimesis*¹² de los sistemas desarrollados en los países subdesarrollados bajo la *identificación del otro como atrasado* y por tanto como una *amenaza a la seguridad internacional* engarzándose así el *binomio* (Dupuy, 1998; Rist, 2002: 13-18). Lo anterior concreta la división del mundo, como bien explica Pablo Bustelo (1998), entre *desarrollo* y *subdesarrollo* o, en otras palabras, distingue entre *Estados efectivos* y *Estados fallidos*.

¹¹ Para volverlo operable se desarrolló el conocido Índice de Desarrollo Humano, el cual combina indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos. Con esta innovación se esperaba medir tanto el desarrollo social como el económico. El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos). A través del análisis de los valores recogidos por Estado se muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1 (PNUD, 2010).

¹² Esta alusión es una adaptación del pensamiento de Dupuy en el sentido de adaptar la estructura económica de los Estados desarrollados.

LA LIBERTAD DEL MIEDO O LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD

La libertad de miedo es el otro componente del binomio seguridad-desarrollo, esta idea se liga directamente a la seguridad, pero ahora a una *seguridad ampliada*. El concepto de seguridad surge ligado a la geopolítica tradicional, la cual se formula mediante la interacción de tres factores: la geografía (espacio físico), la política (aplicación del poder o arte de gobernar) y la historia (experiencia humana) (Meira, 2002: 29). De esta forma como bien menciona José William Vesentini, retomando a Meira, la geopolítica se ocupa de la correlación de fuerzas en el ámbito territorial (William, 2004: 10).

[...] Tradicionalmente, el concepto de seguridad [...] ha sido dividido en la seguridad "interna" (objeto de la ciencia política, vinculada a la estabilidad y al orden interno) y en la seguridad "externa" (objeto de las relaciones internacionales, relacionada con el orden internacional). En ambos casos se considera la seguridad desde el prisma del Estado, es decir, considerando al Estado tanto como sujeto, como objeto de la seguridad (Sanahuja, 2012: 3).

Durante los siglos XIX y XX caracterizados en primer lugar por la defensa de los territorios independizados, posteriormente por las convulsiones sociales y la influencia ideológica de la Guerra Fría, el *concepto de seguridad* se identificó con la defensa y expansión tanto territorial como de la soberanía del Estado. De este modo, las relaciones interestatales en torno a la seguridad se fueron configurando a partir de la *relación*

poder-peligro. Sin embargo, surgen dos interrogantes ¿cómo se definen el poder y el peligro en esta lógica? y ¿cuáles son las variables que los configuran?

Identificando el contexto internacional desde los postulados neorrealistas de la competencia por el poder en un entorno anarquista, es que retomo la definición de poder de Nye. Según Joseph Nye el *poder* puede ser definido en términos prácticos como la capacidad de hacer prevalecer la voluntad de un actor sobre los otros actores. Así el poder de un Estado está basado en las capacidades materiales que este tiene:

1. *Hard power* o poder duro. Este depende de su *poder real* contabilizado en fuerzas militares y además de su poder latente o características socioeconómicas que le permiten multiplicar su poder militar.
2. *Soft power* o poder suave tiene que ver con su influencia cultural, social e ideológica.
3. *Smart Power* o de estrategia de inteligencia (Arenal, 2002: 259-360).

Bajo esta lógica los principales peligros a la seguridad durante la Guerra Fría fueron identificados en dos niveles principales: internacional -proveniente de los Estados identificados como enemigos-, y a nivel nacional -proveniente de las convulsiones sociales que afectaran tanto la soberanía e integridad territorial de los Estados, como

la reproducción del sistema productivo y su influencia ideológica-.

Los Estados enemigos eran aquellos contrarios a la ideología de las grandes potencias de la época (EU o la US). La mayor parte de la confrontación durante este periodo dependió de ganar influencia en las distintas regiones del mundo. Siguiendo esta lógica, por su capacidad de creación y redefinición de imaginarios geográficos, el concepto de desarrollo se coloca inmediatamente como un instrumento clave en la definición del peligro.

Distintos acontecimientos ocurridos desde la década de los 80 y a lo largo de la década de los 90 tanto en la ex Yugoslavia como en África propiciaron el cuestionamiento del concepto clásico de seguridad, y exaltaron la interrelación entre seguridad y desarrollo. Autores como Richard Ullman (1983), Jessica Tuchman (1989), y Barry Buzan (1991), se pronunciaron a favor de la ampliación del concepto de seguridad, argumentando que los nuevos riesgos se ubicaban en sectores no tradicionales, es decir, no militares, como el económico, el ambiental, el societal y político (Buzan, *et al.* 1998: 21-215).

Richard Ullman inicia ampliando el concepto de *amenaza*. En su artículo *Redefining Security*, el autor define una amenaza a la seguridad como:

[...] una acción o secuencia de eventos que;
1) amenaza drásticamente y en un periodo relativamente corto de tiempo con degradar la calidad de vida de los

habitantes de un Estado, o 2) amenaza significativamente con restringir las opciones de política disponibles para el gobierno de un Estado o las entidades privadas, no gubernamentales (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado (Ullman, 1983:133).

Contribuyendo, la *Escuela de Copenhague* enfatiza los *aspectos sociales de la seguridad*, destacando la aportación de Barry Buzan. Este autor, apoyado en elementos constructivistas, propone la denominada Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (Buzan, 1991: 20-290). En primer lugar hace un llamado a la construcción de un nuevo marco conceptual para la seguridad tomando en cuenta cinco sectores: ambiental, económico, societal, político, además del militar tradicional. La gran aportación se encuentra en la relación interdependiente entre estos sectores y los cuatro niveles de análisis, a saber: el internacional, el regional, el local y el individual. (Buzan, 1991: 21-49).

En la práctica de la cooperación internacional, la introducción de una agenda de seguridad amplia, representada en la denominada SH, llevó a la visibilidad del binomio seguridad-desarrollo. La génesis del concepto de la SH se encuentra en el IDH de 1994, donde se visibiliza al binomio estableciendo la relación intrínseca entre el desarrollo y la seguridad, a partir de este momento denominado SH. La SH introdujo como prioridad de las agendas la seguridad de las personas, en lugar de la seguridad exclusiva de los territorios, como

herramienta para lograrlo ubica al desarrollo, en lugar de las armas.¹³

Aunado a lo anterior, enfatiza la necesidad de un paradigma de DH sostenible potenciado por la paz, caracterizado por una nueva forma de cooperación para el desarrollo, la incursión de nuevos actores y una reestructuración de las instituciones mundiales.¹⁴

El mismo informe establece siete dimensiones fundamentales de la SH: la seguridad económica; la seguridad alimentaria; la seguridad sanitaria; la seguridad ambiental; la seguridad personal; la seguridad comunitaria; y la seguridad política.¹⁵ Es decir, *ubica a la pobreza como un factor de vulnerabilidad*. A lo largo del texto se hace hincapié en las amenazas, pues sostiene las amenazas se refuerzan mutuamente vinculándose de dos formas: en primer lugar, cada amenaza alimenta a otra, y en segundo lugar, las amenazas existentes dentro de un mismo país o zona pueden extenderse y tener repercusiones negativas a nivel regional o internacional.

Lo anterior supone repercusiones para la elaboración de políticas, ya que implica que las inseguridades humanas no se pueden tratar de forma aislada con respuestas fragmentadas, sino que una agenda de SH necesita enfoques integrales que enfatizen la necesidad de buscar respuestas cooperativas y multisectoriales. Asimismo, enfatiza que la SH es un concepto *contextualizado*, es decir reconoce que las inseguridades varían de un escenario a otro y, por lo tanto, se requieren de soluciones contextualizadas que tomen en cuenta las situaciones particulares que pretenden tratar.

En 1995 dos hechos fundamentales marcan la inclusión la agenda de SH en temas de cooperación y la consolidación del binomio seguridad-desarrollo: en primer lugar con la utilización del concepto de SH en el informe *Our Global Neighbourhood* desarrollado por la Comisión on Global Governance, en el cual se hace un llamado al desarrollo de una ética civil global y en pro de ella llama a limitar la soberanía de los Estados que vayan en contra de este valor universal, se integra a la agenda de asuntos globales (*Our Global Neighbourhood*, 1995: 410).

En segundo lugar, Boutros Boutros Gali contribuye a la consolidación del binomio con su texto *Una agenda para el Desarrollo*, en el cual define cinco dimensiones del desarrollo, a saber:

1. Paz como fuente necesaria;
2. Economía como energía del proceso;
3. Medio ambiente como base de la sostenibilidad;
4. Justicia como pilar de la sociedad;

¹³ "Informe de Desarrollo Humano 1994" [en línea], Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>>, [20 de enero de 2012].

¹⁴ "Informe de Desarrollo Humano 1994" [en línea], Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>>, [20 de enero de 2012].

¹⁵ "Informe de Desarrollo Humano 1994" [en línea], Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>>, [20 de enero de 2012].

5. Democracia como buena gobernanza [Boisier, 2001: 51].

Haciendo hincapié en la paz como fuente necesaria del proceso de desarrollo, la seguridad, entendida ahora como aquellas medidas destinadas a la reducción de la vulnerabilidad, se convierte en una herramienta fundamental, consolidándose definitivamente la relación dialéctica entre seguridad y desarrollo.

Ahora bien, los límites del concepto se enarbolaron como la nueva cuestión a ser debatida y que hasta la fecha aun no ha encontrado respuesta. Bajo el contexto de la denominada *Cumbre del Milenio*, el entonces Secretario General Kofi Annan recordando el fracaso del Consejo de Seguridad frente a las tragedias ocurridas en Rwanda y Kosovo, planteó frente a los Estados Miembros:

Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?¹⁶

De esta forma haciendo un llamado por un mundo libre del miedo (*freedom from fear*) y un mundo libre de la necesidad (*freedom from need*) se creó la *Comisión de Seguridad Humana* en enero de 2001. Frente a esto, el gobierno canadiense

tomó el liderazgo para buscar la operatividad de la SH y se comprometió a desarrollar una propuesta al respecto.

Pero, los lamentables atentados terroristas contra el World Trade Center en Estados Unidos perpetrados el 11 de septiembre de 2001 colocaron en el centro de la agenda los temas de seguridad tradicional a través de la denominada lucha contra el terrorismo. A pesar de lo anterior, la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, liderada por el gobierno canadiense, en diciembre de 2001 da a conocer el documento *La responsabilidad de proteger*, el cual sostiene la soberanía de un Estado no sólo le da el derecho de controlar sus asuntos, sino que también le otorga la responsabilidad de proteger a la población.¹⁷

En este sentido, se menciona, cuando un Estado no proteja a su población, la responsabilidad de hacerlo recae en la comunidad internacional. Así, el informe detalla que la responsabilidad de proteger incluye:

- la responsabilidad de prevenir que se cometan crímenes de lesa humanidad;
- la responsabilidad de reaccionar cuando ocurran; y
- la responsabilidad de reconstruir las sociedades luego de una crisis.¹⁸

¹⁶ “Enseñanzas extraídas de Rwanda: Las naciones unidas y la prevención del genocidio” [en línea], Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>, [17 de marzo de 2012].

¹⁷ “Enseñanzas extraídas de Rwanda: Las naciones unidas y la prevención del genocidio” [en línea], Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>, [17 de marzo de 2012].

¹⁸ “Enseñanzas extraídas de Rwanda: Las naciones unidas y la prevención del genocidio” [en línea], Nueva York, Organización de las Naciones Unidas,

Con este documento no sólo se limitan las dimensiones de la SH a situaciones vinculadas con los conflictos armados y la violación de los derechos humanos (freedom from fear) (Rosas, 2011: 39), sino que la identifican como una manera efectiva de limitar la soberanía del Estado sujeto de intervención internacional.

Sobre cuestiones del desarrollo, retomando su informe final *Human Security Now*, la Comisión de Seguridad Humana sostiene:

La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección [...] requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente, y, en la mayoría de las situaciones, ambas son necesarias.¹⁹

<http://www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/responsibility.shtml>, [17 de marzo de 2012].

¹⁹ "Comisión de Seguridad Humana" [en línea], Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, <<http://hdr.undp.org/>>, [13 de marzo de 2012].

En este punto vale recordar que el incentivo principal del avance de la agenda SH ha sido un tema tradicional de seguridad: los conflictos armados. Esto no significa que el binomio adquiera relevancia a partir de las implicaciones que un contexto hostil tiene sobre los objetivos de desarrollo establecidos por los organismos internacionales, por el contrario esto confirma cómo el binomio vuelve a ejercer su función re-creando imaginarios a través de la categorización dada a los Estados receptores según su nivel de desarrollo interno y su clasificación como amenaza a la seguridad.

CONCLUSIONES

Como analiza Mark Duffield la SH abarca la problemática de la seguridad desde una perspectiva liberal, centrada en la personas, reflejando optimismo en un desarrollo sostenible con una promesa de libertad y derechos al mismo tiempo que llama la atención sobre la necesidad de reducir los riesgos en relación con las condiciones de amenaza a la supervivencia, la continuación de la vida cotidiana y la dignidad de los seres humanos (Duffield, 2011: 115).

Sin embargo, su poco desarrollo conceptual, así como la falta de acciones homogéneas en pro de sus valores universalistas han propiciado un efecto adverso, es decir, la generación de agendas fragmentadas, con una alta selectividad que lejos de denotar un camino hacia el desarrollo sostenible, ha marcado un camino de condicionalidad hacia intereses específicos.

Así el término de seguridad en la SH se ha introducido bajo la idea de que el subdesarrollo es peligroso, posicionándolo como antítesis del desarrollo sostenible a los conflictos internos. Lo anterior combinado con los postulados de la *Responsabilidad de proteger* no sólo coloca al Estado de nuevo en el centro del debate sobre seguridad, sino que refuerza el papel del binomio, ahora bajo la denominación de SH, para distinguir entre Estados efectivos y Estados no efectivos.

De esta forma, aunque los avances discursivos han sido significativos, el carácter embrionario de la introducción de medidas tendientes a la superación de los postulados centrales del desarrollo están lejos de ser efectivas en el corto plazo, será indispensable fomentar el análisis crítico y propositivo para fomentar esta tarea.

REFERENCIAS

- Arenal, Celestino del (2002), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos.
- Beck, Ulrich (2004), *Poder y contra poder en la era global*, Barcelona, Paidós.
- Boisier, Sergio (2001), "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?" en Oscar Madoery, Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, El Rosario, Argentina, Homo Sapiens.
- Braudel, Fernand (1997), *La dinámica del capitalismo*, México, FCE.
- Bustelo, Pablo (1998), "La teoría económica del desarrollo: una aproximación", en Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis, pp.19-26.
- _____, (1998), "Éxitos y fracasos del desarrollo en el Tercer Mundo" en Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis, pp. 27-42.
- _____, (1998), "El estructuralismo latinoamericano (1949-1957)", en Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis, pp. 189-201.
- _____, (1998), "El enfoque de la dependencia (1957-1969)" en Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis, pp. 203-216.
- Buzan, Barry (1991), *Peoples, States and Fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War Era*, London, Lynne Rienner Publishers.
- _____, Ole Weaver, Jaap H. de Wilde (1998), *Security: A new framework for analysis*, London, Rienner.
- _____, Ole Waever (2003), *Regions and Powers: A Guide to the Global Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calle, Fabián, Federico Merke (2001), *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar* [internet], Agenda Internacional N° 3.
- Chomsky, Noam (2007), *Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B.
- Colander, David (2002), *Functional Finance, New Classical Economics and Great Great Grandsons*, Middlebury, College Economics, Discussion Paper No. 02-34.
- Comission on Global Governance (1995), *Our Global Neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*, New York, Oxford University Press.
- Curzio, Leonardo (2007), *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, UNAM/CISAN.
- Cutrona, Sebastian Antonio (2009), "La Inmutabilidad de la Geopolítica Clásica", *Revista de Ciencias Sociales*, San José, Universidad de Costa Rica, núm. 121.
- Desmond, Dinan (2004), *Europe Recast. A History of European Union*, Boulder, Lynne Rienner.
- Dubois Montoya, Migoya (2008), "El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas", *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Universidad de Sevilla, núm. 20.

- Duffield, Mark R. (2011), *Development, security and unending war. Governing the world of peoples*, Cambridge, Polity.
- Dupuy, Jean-Pierre (1998), *El Sacrificio y la envidia: el liberalismo frente a la justicia social*, Barcelona, Gedisa.
- Eichengreen, Barry J., Marc Uzan (1992), *The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR*, London, Centre for Economic Policy Research.
- Escobar, Arturo (1996), *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- _____ (2005), "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social" en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, FCEYS-UCV, pp. 17-31.
- Haas, Ernst (1966), *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, Instituto para la integración de América Latina.
- Heilbroner, Robert (1992), *The Making of Economic Society*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Illich, Iván (1985), *La convivencialidad*, tr. M. Grossmann y J. Bulnes, México, Joaquín Mortiz/Planeta.
- _____ (1990), *El género vernáculo*, tr. L. Corral, México, Joaquín Mortiz/Planeta.
- Iguñiz Echeverría, Javier (2002), *La pobreza es multidimensional: Un ensayo de clasificación*, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Economía.
- Kaldor, Mary (2011), *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Klare, Michael (2003), *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Barcelona, Urano.
- Latouche, Serge (2008), *La apuesta por el decrecimiento: cómo salir del imaginario dominante*, Barcelona, Icaria.
- Lavaux, Stéphanie, "Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria" en Diego Cardona, et. al. *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*, Bogotá, D.C., Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.
- Levy, Marc (1995), "Is the environment a national security issue?", *International Security*, Cambridge, , núm. 2, vol. 20, Harvard University.
- Mariscal, Nicolás (2003), *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos.
- Márquez Muñoz, Jorge (2006), *Más allá del Homo Oeconómicus*, Naucalpan, Estado de México, Centro de Investigaciones y Análisis Políticos Galma/Innovación Editorial Lagares.
- Martínez Alier, Joan (2008), "La crisis económica vista desde la economía ecológica" *Ecología Política*, núm. 6.
- Meira Mattos, Carlos de (2002), *Geopolítica e modernidade. Geopolítica Brasileira*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, OCDE.
- _____ (2004), *The security and development nexus: challenges for aid*, París, OCDE.
- Organización de las Naciones Unidas (2012), *Enseñanzas extraídas de Rwanda: Las naciones unidas y la prevención del genocidio*[internet], Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- _____ (2012), *Comisión de Seguridad Humana* [internet], Nueva York, ONU.
- _____ (2012), *Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz* [internet], Nueva York, ONU.
- Olvera Gómez, Rosa María (2001), "Análisis del concepto de pobreza del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a fines del siglo XX", tesis maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Polanyi, Karl (2000), *La Gran Transformación*, México, Casa Juan Pablo.
- PNUD (1990), *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (1994), *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (2001), *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (2005), *Informe de Desarrollo Humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Reid-Henry, Simon (2001), *Mapping security*, Oslo, Security Dialog.
- Rist, Gilbert (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación/Los libros de la Catarata.
- Rodríguez Velázquez, Daniel, Simone Lucatello y Mario Garza Salinas (coord.) (2008), *Políticas públicas y desastres*, México, Instituto Mora, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres A.C.

- Rojas Aravena, Francisco (2002), Factores de cambio en el sistema hemisférico de seguridad, Fasoc, año 17, núm. 3, pp. 11-20.
- Rosas, María Cristina (2005), Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas lecciones para México, UNAM/Folke Bernadotte Academy.
- _____, (coord.) (2011), La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C, UNAM.
- Sanahuja, José Antonio (2007), "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-10.
- _____, (2012), Luis Elizondo, Problemas de la sociedad internacional (1): La seguridad internacional, Madrid, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Sen, Amartya (1999), Development as a freedom, New York, Anchor Books.
- Truman, Harry (1967), "Discurso de investidura", en Documents on American Foreign Relations, Estados Unidos, Princeton University Press.
- Tuathail, Geróid Ó y Simón Dalby, Rethinking geopolitics, Estados Unidos, Routledge, 1998.
- Tuchman, Mathews, Jessica (1989), "Redefining security" en Foreign Affairs, núm. 2.
- Ulfsgard, Rebecka (2010), "Seguridad humana en la agenda de la Unión Europea en la cooperación internacional para el desarrollo: elementos para un análisis crítico", ponencia presentada en el Seminario Internacional La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México, de CESNAV (Centro de Estudios Superiores Navales), México.
- Ullman, Richard (1983), Redefining security, en International Security, núm. 1.
- Wallerstein, Immanuel (2001), Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI, México, Siglo XXI.
- _____, (2007), Universalismo europeo. El Discurso del poder, México, Siglo XXI.
- Whertes, Sascha, Corinne Heaven, Sven Vollnhals (2009), Development, security and the Contested Usefulness of Human Security, Essen, Institute for Development and Peace/Working Group on Human Security.
- William Vesentini, José (2004), Novas Geopolíticas: As Representações do século XXI, São Paulo, Contexto.



LA VIOLENCIA FRONTERIZA

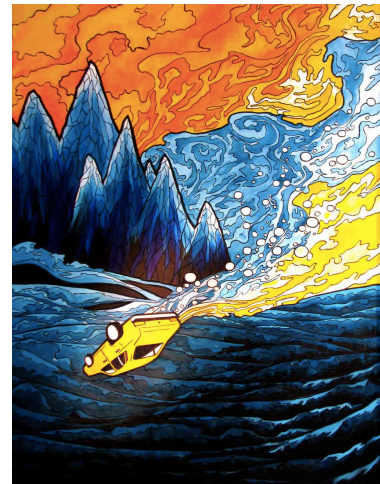
Fernando Carrión Mena

La violencia fronteriza

Abstract

DECENTRALIZED COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION: ONSLAUGHT OR COMPLEMENTARITY? SUBNATIONAL STAKEHOLDERS ON THE EU AND MERCOSUR

Globalization coexists with regionalization; and regionalization is forced to correspond to the expectations generated by the decentralization of national states. These apparently opposing processes raise the following questions: Is there pounding or complementarity between these two processes? Do the European Union and MERCOSUR already have an institutional structure, including subnational authorities in their decision-making system? We conclude that decentralized cooperation is generally autonomus, independent and extra-regional. Integration processes do not exclude, but have not yet found consistent subnational integration.



© Marina Fages 2013.

Key words: Decentralized Cooperation, Regional Integration, Subnational Integration, European Union, MERCOSUR.

Resumo

A VIOLÊNCIA FRONTEIRIÇA

O presente texto reúne uma série de reflexões gerais desenvolvidas no marco do Projeto de Investigação “Governança da Segurança na Fronteira Norte Equatoriana” executado pelo Departamento de Estudos Políticos da FLACSO Equador e financiado pelo IDRC-RCDI do Canadá. No âmbito desse projeto, apresentou-se a necessidade de discutir, comparar e socializar conhecimentos sobre as problemáticas de fronteiras.

Palabras clave: Violência, fronteiras, Equador.

LA VIOLENCIA FRONTERIZA

Fernando Carrión Mena

Resumen

El presente texto recoge una serie de reflexiones generales desarrolladas en el marco del Proyecto de Investigación “Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana” ejecutado por el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador y financiado por el IDRC-RCDI de Canadá. En el marco de dicho proyecto, se planteó la necesidad de discutir, comparar y socializar conocimientos sobre las problemáticas de fronteras.

Palavras-chave: Violencia, fronteras, Ecuador.

La *frontera* es un concepto útil para entender la diversidad y, por tanto, la unidad. La *Torre de Babel* es el mayor símbolo de la diversidad y de la integración, porque sólo en ese espacio se pudo concentrar semejante densidad de heterogeneidad. Por eso el concepto de frontera es el de un espacio continuo de alteridad; no de una barrera que divide, sino de un lugar de presencia y encuentro con el otro-distinto²⁰. El concepto que representa es *región transfronteriza*, en tanto contiene una lógica relacional en un espacio que la supera y la contiene gracias a los flujos económicos, políticos y sociales prevalecientes; esto es, un espacio de articulación de dos o más Estados, a la manera de un *campo de fuerzas*.

²⁰ “Una frontera no es una barrera, sino un paso, ya que señala, al mismo tiempo, la presencia del otro y la posibilidad de reunirse con él” (Augé, 2007: 21).

La globalización parece disolver las fronteras de los Estados nacionales, debido a la Reforma de las instituciones, a la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica. Sin embargo, no es el fin de los límites nacionales sino la transformación de los mismos, tal como afirma Marc Augé (2007: 22): “*Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse*”. La globalización confronta las heterogeneidades y, al hacerlo no diluye las diferencias, sino las traza de manera diferente.

La lógica transfronteriza se define a partir de una línea (límite) que divide-integra dos o más Estados, gracias a las *asimetrías complementarias* que estructuran la *violencia fronteriza*, bajo dos lógicas imbricadas: la *lógica del imán*, que atrae las diferencias como beneficio para las

actividades delictivas (integración), y la *lógica del espejo*, que separa las acciones lícitas y de seguridad que lleva a que cada uno se vea en oposición al otro y no bajo una dinámica relacional. Esta doble lógica conduce a la paradoja: el delito integra, la legalidad divide.

El encuentro de realidades distintas configuran violencias e ilegalidades particulares, diferentes a otras que se producen en otros escenarios y con otras lógicas, porque la *violencia es plural*: no hay una sino varias violencias, porque son expresión de diversas relaciones sociales de conflicto que cambian según los contextos en que se inscriben. Así como hay violencia política o étnica que tienen lugar, la primera en las asimetrías de poder y la segunda en el conflicto que plantean las relaciones entre pueblos y nacionalidades indígenas, también existe una *violencia fronteriza* que es distinta a las otras, por las características y dinámicas interestatales que vienen de la complementariedad asimétrica.

Sin embargo la violencia fronteriza es poco visible, subvalorada o menospreciada por el poder ubicado en la capital de un país: los medios de comunicación y los gobiernos nacionales producen esta distorsión debido a la lógica centralista, que además en sus políticas se manifiestan en las relaciones diplomáticas y la defensa de la soberanía, escondiendo los problemas socio-económicos de la frontera. Por esta razón se ha represado el reconocimiento de esta realidad, hasta que llega un momento que la magnitud de la violencia se impone como problema nacional e internacional; las fronteras México/Estados Unidos (feminicidio) o

Ecuador/Colombia (sicariato) son ejemplos claros.

Adicionalmente la violencia fronteriza se estigmatiza y se construye como “chivo expiatorio”²¹. En Ecuador, existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto del desborde del conflicto militar y de la delincuencia colombiana, lo cual se convierte en un factor explicativo para las olas delictuales que ocurren en Quito o Guayaquil. En otras palabras, el desconocimiento de la realidad construye prejuicios que conducen a políticas de seguridad nacional o de control de los flujos migratorios con propuestas xenófobas.

Estamos bajo la presencia de fenómenos que se expresan en el *tiempo*, porque la *frontera y la violencia son históricas*, en tanto están vinculadas a las condiciones de cada Estado, produciendo asimetrías en relación al otro²². Primero, la frontera redefine sus funciones tradicionales de enlace o división entre Ecuador y Colombia desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando desde Colombia se impone el llamado Plan Colombia, desde Ecuador se cierra el diferendo limítrofe con Perú y desde el

²¹ “El chivo expiatorio asume la función de enemigo adaptado, es decir, de un referente simbólico que eventualmente permite justificar las acciones represivas a cargo de agentes estatales que actúan en nombre de la sociedad” (Curbet, 2009: 88).

²² La modificación de la paridad monetaria produce un encarecimiento o abaratamiento de las exportaciones o importaciones de un país en relación al otro, produciendo contrabando o comercio ilícito.

mundo el comercio ilegal experimenta su más importante innovación: la internacionalización a gran escala, cuestión que encuentra terreno fértil en las fronteras.

En América Latina esta transformación conforma una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción poblacional (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza)²³ que lleva a la conversión de la frontera: de puntos de encuentro y separación interestatales a una plataforma de proyección supranacional.

Segundo, las violencias de ayer son distintas a las de hoy, porque cambian, crecen o disminuyen: las que habían hace una década eran distintas a las actuales y la dinámica *estatal* que las tipifica legalmente evolucionan. También cambian en el *espacio*, en tanto transita, por ejemplo, del campo a la ciudad y del sur hacia el norte. Hoy la violencia en Latinoamérica es predominantemente urbana pero con un despliegue hacia los límites interestatales; esto es, una concentración de la violencia en las ciudades y en las fronteras, pero mientras en la primera la concentración es mayor en términos absolutos, en la segunda es superior en términos relativos (tasas), aunque es opaca porque los medios de comunicación no las cubren y porque las políticas públicas las ignoran.

²³ En la frontera de México con los Estados Unidos se observa que las tasas de crecimiento económico son superiores al promedio nacional, como también ocurre con las tasas de crecimiento demográfico, debido a la alta migración (Guillén, 2011).

Adicionalmente, se debe decir que en las fronteras existen ciudades que concentran violencias de base urbana y fronteriza²⁴.

Es necesario posicionar la problemática en las agendas públicas (medios) y políticas (partidos e instituciones), con la finalidad de reducir las distancias entre las percepciones locales, los problemas de la frontera (periferia) y los proyectos nacionales (centralidad). Estas distancias han conducido a la existencia de cinco problemas: primero, las políticas que priman son de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan y estigmatizan la frontera produciendo una agenda pública distorsionada; tercero, las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional); cuarto, la frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común); y quinto, surge una economía de frontera que invade espacios distantes y discontinuos (política, economía, cultura).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Dentro de la pluralidad de violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las asimetrías complementarias bajo tres formas: primero, lo que allá es legal acá puede ser ilegal o viceversa;

²⁴ En las líneas de frontera existen ciudades, como es el caso de Centro América donde en seis países tienen un poco menos de 10 millones de personas que viven en ciudades fronterizas.

segundo, el vínculo de dos economías que se rigen de manera diferente, por ejemplo, en política monetaria; y tercero, las políticas de seguridad son más severas en un lado que en el otro.

Es que la *violencia es relativa*, porque está inscrita en un Estado en particular y eso se hace más evidente en la violencia fronteriza, que debe entenderse desde la lógica *transfronteriza* (relacional), que tiene enlaces que van más allá del ámbito de uno de los lados de la línea divisoria.

La violencia de la región transfronteriza es claramente relativa, como lo es la seguridad y la protección²⁵. Lo que para un lado puede ser delito para el otro no; es decir, la violencia (delito) y la seguridad (pena) son relativas al Estado que las define, porque lo que en un país puede ser seguridad en otro puede inducir a la violencia²⁶. La política de seguridad de un país puede producir hechos de violencia en otro; por ejemplo, cuando la cooperación internacional promueve políticas de seguridad nacional de los países donantes como si fueran de seguridad ciudadana en los países receptores o cuando ciertas políticas de seguridad promueven guerras preventivas o necesarias en otro.

²⁵ "Las protecciones civiles garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de derecho" (Castels, 2004: 11).

²⁶ El delito de secuestro en Colombia se persigue con instrumentos bastante inflexibles, mientras en Ecuador se empieza a trabajar en el tema debido a su reciente incidencia. Por eso, en el Ecuador se ha constituido en un espacio proclive a este delito ante la existencia de políticas benignas, al menos comparativamente con Colombia.

Así mismo existen políticas económicas que se amparan en la extraterritorialidad del dinero, para lavar o evadir tributos (paraísos financieros); como es el caso de la figura económica *offshore*, que beneficia las actividades de ciertas firmas privadas que deciden instalarse en determinados países que ofrecen mejores condiciones de competitividad en cuanto a costos de mano de obra (maquilas), bajas conquistas laborales (flexibilidad laboral), nula regulación estatal (desregulación) y buenos beneficios fiscales (impuestos).

De allí la importancia de introducir políticas internacionales en los temas de violencia y seguridad ciudadana; más aún si la definición de un delito se lo hace en el marco de un Estado. Lo mismo respecto de seguridad ciudadana, que es la expresión de los derechos ciudadanos que un Estado debe garantizar; es decir, el derecho de la ciudadanía para el ejercicio de las libertades públicas, colectivas e individuales²⁷. Si hay dos Estados que se encuentran en una frontera y cada uno de ellos genera garantías distintas, puede que un delito en un lado de la frontera no sea en el otro. De esta asimetría nace la violencia fronteriza, que permite a los violentos sacar provecho de las diferencias (integración) y a los agentes les impide ejercer sus políticas (fragmentan); o sea, las asimetrías producen ventajas para el crimen (integran) y desventajas para la seguridad (separan).

²⁷ "El concepto de seguridad ciudadana abre el dominio jurídico a una realidad social más amplia, que es la "la convivencia segura"; el alcance de la seguridad ciudadana sería dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público (marcado por la Ley) y privados de los derechos y deberes previstos en el orden constitucional" (Delgado y Guardia, 1994: 20).

Adicionalmente las asimetrías expresan diferencias de poder entre los Estados, donde el más fuerte impone condiciones al otro; por ejemplo, persiguiendo delitos en territorios ajenos sea porque no se los define, no son tan importantes o no se los combate. De allí la necesidad e importancia de reivindicar la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), para perseguir las violencias de mayor connotación social de un país y no las demandadas desde otros.

En este contexto, ¿qué significa seguridad ciudadana? No hay que olvidar que este concepto hace referencias a los derechos de la ciudadanía frente a un Estado que los debe garantizar. Lo ilegal es resultado de un pacto social en el marco de un Estado de derecho, expresado en una norma (tipifica y pena), que expresa una violación que debe ser procesada para sancionar al delincuente y restituir los efectos del delito en la víctima.

La violencia fronteriza como caso

Una frontera se define a partir de la relación entre dos o más Estados. ¿Una frontera es igual a otra? No, porque cada frontera tiene particularidades propias, aunque tengan características comunes. ¿La violencia fronteriza es igual en todas las fronteras? No, porque nacen de relaciones entre Estados distintos y porque tienen dinámicas cambiantes, aunque tengan constantes generales.

Como la *violencia fronteriza* tiene una lógica particular (es específica) y general (a todas las fronteras) podemos encontrar

que su estudio puede aportar al conocimiento de las violencias fronterizas, a todas las violencias y a la seguridad en sus distintas formas: nacional, pública y ciudadana.

Según las Tasas de Homicidios en algunas fronteras Latinoamericanas, se encuentran las siguientes constantes:

- Las violencias se desplazan hacia las regiones fronterizas. Las fronteras más violentas son las de México con Estados Unidos, de Honduras con Guatemala y de Colombia con Venezuela.
- Los promedios nacionales de la tasa de homicidios son, en muchos casos, más bajos en las fronteras; por ejemplo, México tuvo el año 2008 una tasa nacional promedio de 26 homicidios por cien mil habitantes y en su frontera con Estados Unidos llegó a la cifra de 74 y con Belice a 48 homicidios.
- La tasa de homicidios en un lado de la frontera es diferente al del otro lado. Venezuela tiene una tasa de 34 homicidios por cien mil habitantes que es la mitad de la tasa del lado colombiano. La tasa ecuatoriana es de 34, mientras el lado colombiano tiene 25.

No hay ninguna frontera que tenga en los dos lados una tasa igual o parecida, siendo el lado menos “desarrollado” el más violento. La asimetría jurídica, económica y política produce una masa gravitatoria de atracción de la violencia hacia la frontera que menos densidad institucional

tiene. Conforme se despliegan más diferencias entre los Estados, mayores serán las oportunidades para el delito y para el alto beneficio económico legal, para legal e ilegal.

La heterogeneidad de las fronteras no se entiende desde la unilateralidad, como si cada uno de los lados fuera la totalidad. De allí que actuar aisladamente con políticas, por ejemplo, de seguridad nacional que tienden a la construcción de barreras virtuales (aranceles, salvaguardias) o físicas (muros), tienden a crear mayores oportunidades para la integración ilegal y más posibilidades para producir escudos a lo legal. Las violencias construyen “unidad de hecho” en la frontera y producen un territorio unificado para el crimen, mientras las políticas públicas de seguridad construyen lo contrario (separación), con lo cual se enclaustran en sí mismas, beneficiando a las violencias. En otras palabras, las dinámicas de las violencias nacen de las mismas políticas que los Estados diseñan para eliminarlas.

La frontera se potencia gracias a su conversión en nodo de articulación internacional, lo cual trae un par de cambios notables: por un lado, que la frontera se construye en el ámbito de la relación internacional, por encima de los Estados y por encima de lo binacional) y, por otro, que la economía se convierte en el elemento central de la frontera gracias al auge que se aprecia.

Por eso la necesidad de nuevas políticas para esta nueva realidad, que deben ser aquellas que permitan conocer, las

economías y las violencias fronterizas. Por eso, el estudio de una frontera emblemática como la ecuatoriana/colombiana trae muchos elementos de juicio para actuar en ella como en otras fronteras y otras tantas violencias.

EL LÍMITE EN LA FRONTERA NORTE

En la frontera norte ecuatoriana existe un auge de la economía fronteriza que produce un desarrollo sustentado en fuertes inequidades y en alto crecimiento de la violencia. Este boom se sustenta en los cambios en la frontera (funcionalidad, asimetrías) producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia), de su conversión en plataforma fronteriza y el impulso de los mercados ilegales de alta demanda (armas, droga).

El escenario de la violencia

La frontera con Colombia no fue siempre violenta, sólo se hace visible -por magnitud e importancia- en la década de los años noventa luego de la firma de los acuerdos de Paz con el Perú²⁸, que cierran el ancestral diferendo fronterizo y hacen perder relevancia en la agenda de seguridad nacional; pero también coincide con la agudización del conflicto interno de Colombia, que produce un cambio de

²⁸Desde este momento se instrumentan políticas de integración con: el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes para la explotación binacional de la cuenca, así como la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos inter universitarios, entre varios existentes.

rumbo de la política internacional ecuatoriana: del sur al norte.

La tasa de homicidios en las provincias de la frontera norte crece de 18.9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36.1 en el año 2008; mientras el Ecuador lo hizo de 10.3 a 18 en el mismo período. Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de esta frontera fue de 70.7 por ciento, mientras la del Ecuador fue de 47.6 por ciento.

En 1990 la provincia de Los Ríos tenía la tasa de homicidios más alta del país, siguiéndole Esmeraldas y luego Sucumbíos. Para el 2008, esta situación se altera: primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera Los Ríos y novena el Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también sucede en términos absolutos: en el año 2008 el número de homicidios de la provincia de Pichincha – cuya capital es Quito– es inferior a la de Esmeraldas.

El Carchi y su capital, Tulcán, tienen un comportamiento distinto a las otras dos provincias fronterizas. La tasa de homicidios de la provincia ha estado siempre debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cien mil habitantes en estos 23 años. La tasa de homicidios de Tulcán se mantiene estable desde el 2005 con una tasa de 4.2 por cien mil habitantes; esto es, catorce veces menos que la provincia de Esmeraldas, diez veces menos que Sucumbíos, cuatro veces menos que el promedio nacional, y tres veces menos que Quito. Sin embargo, los suicidios llegan al doble y los accidentes de tránsito

son más altos. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento, es decir, fuera de los vehículos. En el Carchi, los delitos contra la propiedad son los de mayor ocurrencia y los de mayor connotación social: se cometen en el espacio público, siendo los de mayor valor el robo de vehículos, que después son internados a Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo y su lógica espacial, cronológica y de valor imprimen una percepción de inseguridad bastante mayor a la que en realidad existe.

La baja violencia relativa en el Carchi se explica porque tiene instituciones sólidas, representativas y legítimas comparativamente con el resto de la frontera y porque es el único segmento del territorio fronterizo donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes a los dos lados de la frontera.

El incremento de la violencia fronteriza muestra su movilidad: la violencia fue del campo a la ciudad, por la urbanización de la economía y la política, y, ahora, del sur hacia el norte por el auge de la economía de frontera. Pero no solo crece sino que aparecen nuevos delitos y nuevos actores vinculados al crimen: por ejemplo, el paso del contrabandista al traficante o el apareamiento de las mulas y los sicarios.

La violencia fronteriza es distinta a las violencias del resto del país, a las de otras fronteras y a las que existen en su interior, porque las violencias son plurales y porque cada una tiene una localización territorial. Además en cada hecho

delictivo hay un *sistema de ilegalidades*: un delito conlleva delitos anteriores, simultáneos y posteriores, porque es un sistema inter-delincuencial.

Cada ilegalidad está asociada a otras, porque tras un delito principal se despliega una secuencia de delitos conexos. Por ejemplo, una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta coimear a un policía y le agrede cuando la rechaza. Éste es un caso donde el orden de ilegalidades se estructura en cadena a partir de un hecho inicial (emborracharse). En otros casos, existen enlaces delictivos simultáneos: en un homicidio común puede existir el porte ilegal de armas, la adquisición fraudulenta de la misma, la organización para delinquir, penetrar violentamente al domicilio y asesinar. No se diga, en los casos del robo de vehículos, contrabando o narcotráfico donde existe un circuito mucho más amplio de fases enlazadas, cada una de las cuales tiene varios delitos.

De allí se confirma que la violencia es plural (heterogénea) y múltiple (sistémica). Por eso, la violencia fronteriza es distinta a la del resto del país en términos cuantitativos (homicidios) y cualitativos (distinta a la de género). Por eso la concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* –por complementariedad y sinergias entre ellos– es muy importante para entender el fenómeno. Se trata de desarticular el sistema y no uno de los delitos, porque sino la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

La violencia fronteriza de Ecuador con Colombia es heterogénea porque el lado ecuatoriano y la articulación con Colombia son desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes. Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener geografías, densidades demográficas, migraciones, empleos y economías distintas; así como una precaria comunicación entre ellas, tanto que la relación entre ellas es menor a la que existe con sus pares del otro lado: es más fuertes la articulación norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza binacional.

Es una *realidad heterogénea*, que contiene espacios diferenciados que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes:

- Sucumbíos, provincia amazónica donde confluyen fuerzas irregulares del conflicto colombiano (narcos, paras, guerrilla) con un mercado interno sustentado en actividades ilícitas, baja densidad institucional y receptora demográfica por colonización, refugio y atracción migratoria.
- Carchi, provincia de la serranía que tiene la mayor densidad institucional del cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán). El tema delictivo pasa por la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que nace de las condiciones económicas de cada lado.
- Esmeraldas, provincia costera que tiene población mayoritaria afro-descendiente con problemas inter étnicos, muestra un incremento del narcotráfico con nuevos

actores (sicarios, traficantes) y conflictos ambientales y sociales venidos de las palmiticultoras y madereras.

- Océano Pacífico, conformado como región donde se articula un espacio delictivo para el tránsito de migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, hay una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la del Carchi y ésta es diferente a Esmeraldas, porque la frontera ecuatoriano no es una región homogénea. La *violencia fronteriza* no se expresa solo en los territorios limítrofes sino en un radio de influencia que lo supera. Ejemplo de esta afirmación es la Calle Ipiales²⁹ en Quito o Los San Andresitos en Bogotá³⁰, que muestran con sus nombres la influencia de la frontera. Pero lo más sintomático tiene que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares de consumo en Europa, Estados Unidos y Brasil; o el tráfico de armas, donde la frontera es el lugar de articulación de producción (Estados Unidos, Brasil) con los de consumo (crimen organizado, guerrilla).

²⁹ Hace referencia a la Ciudad de Ipiales, la primera colombiana del lado fronterizo y que representa la puerta de entrada de las mercaderías que se comercian en Quito en la calle que lleva su nombre.

³⁰ "Los San Andresitos comercian bienes finales importados y nacionales; su principal característica es la transgresión a la norma, bien sea por contrabando, subfacturación de importaciones, evasión de impuestos o cambio de marquillas. El solo control de los San Andresitos, incluyendo los negocios lícitos e ilícitos, genera alrededor de 7.4 billones de pesos al año (2.500 millones de dólares al cambio de 2003)" (Garzón, 2008: 63).

Economía de frontera

La condición co-constitutiva de la frontera tiene que ver con el apareamiento de un tipo de economía: la *economía fronteriza*. Esta economía es altamente diversificada, articula mercados legales e ilegales, tiene una lógica invasiva que hace metástasis en los planos legales, económicos y políticos, desarrolla prácticas violentas y delictuales, y es asumida por actores transfronterizos que se mimetizan en las sociedades locales.

El eje de la violencia fronteriza tiene que ver con esta *economía* que se potencia con la globalización y que se parece a una *economía de enclave* que actúa como "polo de desarrollo": presencia de capitales externos a la región, control económico y político de la sociedad local y transferencia de las ganancias al exterior. Es una actividad económica encapsulada en la frontera, con enlaces exógenos que superan los territorios transfronterizos y circunvecinos para tener una implicación internacional; lo cual es posible gracias a la inversión de capitales que generan un sistema integrado de circulación que se ubica por encima de la lógica de producción.

No explota un producto o un servicio sino un complejo diversificado de elementos mercantiles, legales e ilegales, que encuentran en la frontera su razón de ser. No sólo hay contrabando que abastece mercados formales e informales sino también mercaderías producidas en otros territorios (Rusia, Brasil) dirigidas al consumo de los actores del conflicto colombiano (armas, precursores químicos)

o a la satisfacción de las demandas de Quito (textiles, caramelos, café) o de los Estados Unidos (narcóticos).

La economía de frontera neutraliza y subsume aparatos institucionales con la finalidad de proceder con impunidad y de contar con un refugio internacional; también controla los grupos locales a través de las actividades económicas y del clientelismo para alcanzar el control político de los aparatos estatales.

Este proceso produce una mutación importante en los actores; se pasa del *contrabandista*, especulador que traslada mercaderías de un país a otro aprovechando las ventajas comparativas por el no pago de aranceles³¹; al *traficante*, figura social de un delincuente que traslada sujetos y objetos ilegales (personas³², armas, órganos, droga) que están inscritos en los circuitos del intercambio mundial.

El traficante actúa dentro de complejas redes de intercambio que controlan las rutas e imponen las normas de la economía fronteriza; subsumen al contrabandista y a la autoridad política (policía, aduana, jueces) mediante la extorsión, el secuestro, la corrupción y el homicidio. Allí nace una nueva autoridad

política que impone la ley del traficante³³ y que permite a las redes de comercio ilícito operar como corporaciones o holdings de empresas que explotan los circuitos y las rutas de la ilegalidad.

¿Existen economías paralelas en la frontera? Estas definiciones dicotómicas poco ayudan a la comprensión de las economías, porque estigmatizan e invisibilizan los lazos de las economías de un lado con las del otro, así como de las economías legales e ilegales, que cada día son más estrechas, complementarias y más integradas³⁴.

La asimetría complementaria en las fronteras es la esencia de la economía fronteriza, tal como se observa con estos ejemplos:

- Frontera México/Estados Unidos. En Estados Unidos el mercado de armas es libre, mientras México tiene restricciones; por eso el abastecimiento de los mexicanos se realiza legalmente en USA, aunque pasan la frontera y se convierte en

³¹ En cuanto a lo económico: las políticas monetarias, la inflación, los patrones de consumo, los aranceles, los estímulos, los subsidios (gasolina), políticas sectoriales terminan siendo complementarias para el desarrollo de estas economías.

³² "Se estima que el contrabando transfronterizo, que no representa más que una parte del negocio, desplaza entre setecientos mil y dos millones de personas al año" (Naím, 2006: 116).

³³ "México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras". (Manwaring, 2008).

³⁴ "Las redes ilícitas se hallan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector privado y también profundamente implicadas en el sector público y el sistema político. Y una vez que se han extendido a las empresas privadas legales, los partidos políticos, los parlamentos, las administraciones locales, los grupos mediáticos, los tribunales, el ejército y las entidades sin ánimo de lucro, las redes de tráfico llegan a adquirir una poderosa influencia —en algunos países sin parangón— en los asuntos de estado" (Naím, 2006: 23).

delito. La venta de medicinas en los Estados Unidos requiere de receta médica, mientras en México la venta es más libre, lo que produce que en el lado mexicano hayan múltiples farmacias para atender la demanda norteamericana.

- **Frontera Ecuador/Colombia.** Las fuerzas irregulares van al Ecuador no porque el país abra las puertas, sino porque existe un mercado donde abastecerse (vitualas y servicios); independientemente que los precios sean más altos (inflación) por el riesgo de la demanda (no de la oferta), por el tipo de oferta y por las ventajas comparativas.

El Estado debe tener claridad sobre esta economía para regularla y controlarla, porque si no difícilmente podrá intervenirla. Por eso, mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles, militares) y más asimetrías se creen, mayores serán los riesgos, los precios y los actores delictivos³⁵.

³⁵ “De manera perversa, la conciencia de los devastadores efectos del comercio ilícito suele generar impulsos nacionalistas y reacciones aislacionistas, tales reacciones acaban por beneficiar a los propios traficantes, ya que cuanto más se esfuercen los estados en levantar barreras para frenar el flujo de productos, servicios y mano de obra ilícitos, más probabilidades tendrán los traficantes de obtener rentabilidad de su comercio. Las fronteras nacionales constituyen una ventaja para los delincuentes, del mismo modo que representan un obstáculo para las fuerzas del orden. Las fronteras crean oportunidades de obtener beneficios para las redes de contrabandistas a la vez que debilitan a los estados-nación al limitar su capacidad de frenar las embestidas de las redes globales que dañan a sus economías, corrompen a sus policías y socavan sus instituciones” (Naím, 2006: 24).

La economía de frontera debe ser gobernada con políticas económicas y no con acciones militares o policiales. La asimetría económica no se resuelve con represión; es necesario establecer políticas transfronterizas entre los Estados colindantes, mucho más si existe una integración de hecho entre los mercados legales e ilegales de un lado y el otro de la frontera, lo cual requiere de un mercado de la seguridad que termina por desbordar el sentido público de la protección y por someter a la autoridad pública a las “reglas” de esta economía.

Enfrentar esta economía requiere también de una política de creación, fortalecimiento y renovación institucional; porque no se debe permitir la funcionalidad del Estado y la sociedad civil hacia esta economía, legitimando la impunidad, mimetizándose socialmente y construyendo un refugio internacional.

Las políticas de seguridad

Las violencias fronterizas nacen de una relación social particular del conflicto y dependen de cómo la sociedad y el Estados las definen, tipifican y procesan en cada lado. Los Estados más fuertes imponen los delitos pesquisables a los más débiles, en unos casos bajo la figura de la cooperación internacional o en otros como extensión de sus políticas de seguridad. Por eso es imprescindible construir la “soberanía del delito” para que los delitos de mayor connotación social en cada territorio nacional sean los que se gobiernen y no los que se definen internacionalmente.

Las políticas públicas nacen de los imaginarios de inseguridad creados por las *agendas públicas*, venidas de las demandas de la población, de las encuestas de opinión pública, de las marchas blancas, de los medios de comunicación “nacionales” y locales y de los centros de decisión política nacional (ministerios, las capitales). Estas políticas, en el caso de la frontera ecuatoriana, se especifica en tres elementos: control del desborde del conflicto colombiano, diseño de acciones homogéneas en ámbitos heterogéneos y imposición de estrategias externas a la frontera.

La primera, la tesis del *desborde del conflicto colombiano* se fundamenta en que las violencias vienen de afuera, sin reconocer la violencia propia o, al menos, su carácter internacional. Más si las tasas de homicidios en la parte ecuatoriana son más altas (36 por cien mil habitantes) que en el lado colombiano, que tiene 25 homicidios por cien mil.

La tesis del desborde debe ser relativizarla en términos históricos: la frontera no fue violenta siempre. La violencia crece cuando confluyen tres elementos: cambio de la funcionalidad de la frontera (globalización), reforma del Estado (privatización, apertura y ajuste) y aplicación del Plan Colombia. Esto para decir que la violencia fronteriza Ecuador-Colombia tiene componentes no únicamente atribuibles al “desborde” sino también a los cambios del Ecuador, América Latina y el mundo.

La segunda: aplicación de *políticas homogéneas* en realidades heterogéneas,

cuando un viejo principio señala que a realidades diferentes deben corresponder políticas distintas. Son evidentes las diferencias geográficas, demográficas y sociales, de estructura productiva, de vínculos con Colombia y del tipo de delitos existentes en el cordón fronterizo. Las tasas de homicidios son altas en las tres provincias, pero con diferencias: Esmeraldas es la más alta del país, le sigue Sucumbíos y finalmente Carchi, que tiene la mitad de la anterior.

Sin embargo como prima la óptica que no discrimina los tipos de violencias, no se diferencian las políticas. De allí que las políticas de frontera sigan siendo las tradicionales de la época anterior, cuando se controlaba la frontera en términos migratorios (visas o pasado judicial) y aduaneros (aranceles), cierre de los pasos fronterizos, militarización y policialización inscritas en las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública³⁶.

En esta perspectiva, lo único transfronterizo que existe es lo militar: la COMBIFRON que impone un tratamiento militar a la frontera. Este hecho contrasta con las políticas actuales en la frontera Ecuador-Perú, donde existe un Consejo Binacional, gabinetes ministeriales, el proyecto Puyango-Tumbes, los convenios

³⁶ La seguridad pública está dirigida al llamado mantenimiento del orden público, que no es otra cosa que “un instrumento de las clases dominantes para hacer aceptar, al resto de la sociedad, el *estatu quo* social. De esta manera, las fuerzas policiales estaban dirigidas a defender los intereses de una determinada clase social dominante y por lo tanto no cumplían el principio ni la función de ser un servicio público. (Delgado y Guardia, 1994, 18).

universitarios y la creación de una organización municipal.

La tercera tiene que ver con el lugar donde se diseñan las políticas. Si bien la frontera se la considera en “el margen” o “en el límite”, no se puede negar que ahora tiene prioridad central, por la nueva función de la frontera y por fuerza que ha adquirido la violencia. Sin embargo la región no tiene autonomía para dotarse de políticas porque son diseñadas externamente: las condiciones de la región no se consideran o, incluso, las ignora el Estado centralista, porque las políticas se las diseña desde intereses “superiores”. El elemento más contundente fue la política colombiana impulsada por el presidente Álvaro Uribe con la invasión a la zona de Angostura, produciendo la ruptura de relaciones diplomáticas y el debilitamiento de la región transfronteriza.

La frontera es vista desde la soberanía nacional (enemigo externo) y del orden público (enemigo interno), trazados desde la capital por los ministerios de Defensa Nacional, Interior y Relaciones Exteriores. Por eso las políticas en la frontera han sido de militarización, la presencia policial y las relaciones internacionales.

Más complejo aún el tema de las políticas de cooperación internacional, generalmente vinculadas al control del narcotráfico (policía), al terrorismo (militares) y a la migración irregular (refugiados, desplazados). Para ello dirige su atención a instituciones como la policía, donde se promueve especialización en estos delitos y a la justicia donde se plantean reformas al código penal (penas más duras, nuevos delitos, delación) y

también nuevas formas de procesamiento penal.

También existen iniciativas como la de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que ha establecido las llamadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con apoyo de la Corporación Andina de Fomento o lo que UNASUR viene planteando en su seno. Aunque quizás el ejemplo más interesante provenga de Europa con el proceso de creación de la Unión Europea; lo cual supone que una buena política de seguridad ciudadana viene de la integración.

La globalización³⁷ entendida como un factor constitutivo de lo local y viceversa, permite comprender la presencia de mafias internacionales que no tienen patria: por lo contrario, su condición de existencia está dada por su despliegue mundial. Este es un espacio que debe ser comprendido dentro de la política exterior de nuestros países y debe encontrar un espacio propicio en los órganos internacionales de representación de las naciones.

Toda política pública en la frontera requieren tres elementos centrales: generar una institucionalidad pública descentralizada; promover sociedades trans-fronterizas más integradas y diseñar políticas económicas convergentes entre los países de frontera. Esto quiere decir que sólo la integración intra e inter estatales permitirán romper las inequidades que constituye los “sistemas delictivos”.

³⁷ “Las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía.” (Naím, 2006: 20).

El ejemplo de la provincia del Carchi es aleccionador: las tasas de violencia son más bajas porque allí existe una densidad institucional y social (capital social) mayor que en las otras fronteras. También se debe tener en cuenta que Carchi tiene una “frontera viva” donde las actividades productivas agrícolas y el desarrollo urbano están fuertemente arraigadas. Tulcán es la ciudad más grande de la región fronteriza (alta primacía urbana) y tiene los gobiernos locales (Municipio) y provinciales (Consejo Provincial y Gobernación) más sólidos.

Por otro lado, es imprescindible desarrollar elementos del gobierno de la violencia que sea ejercido por este marco institucional: definición conjunta de políticas públicas (económicas, sociales, comunicación), armonización legal internacional (código penal y procedimiento), señalamiento de mecanismos de financiamiento (nuevos recursos, presupuestos), acuerdos a distintos niveles (local, nacional e internacional).

CONCLUSIONES

Las conclusiones tienen tres áreas: la teórico-conceptual de la violencia y las fronteras, las características de la región transfronteriza y ciertos elementos de política pública.

En *términos conceptuales*, la violencia y la seguridad se definen en relación a cada Estado, lo cual trae cuatro elementos:

uno, se trata de conceptos relativos que deben ser estudiados en concordancia con cada Estado³⁸. Dos, lo que en un Estado es violencia o seguridad, en el otro puede que no lo sea, porque dependen del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá)³⁹, federal (EEUU⁴⁰) o autonómico (España). Tres, la violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe un sistema delictivo (diacrónico o sincrónico). Cuatro, la seguridad puede convertirse en disparador de violencia si la primera nace de un Estado que impone su política a otro (guerra necesaria o preventiva) o nace de una parte de la sociedad que impone a otra (hombres a mujeres).

La violencia fronteriza permite confirmar la tesis de su pluralidad, porque es particular a una relación que tiene lugar donde se encuentran dos o más Estados, debido a la dinámica de las asimetrías complementarias. En ese sentido y en estricto rigor, las fronteras son regiones transfronterizas, porque cada lado sólo puede ser comprendido en su relación con el otro.

³⁸ De allí que las propuestas etiológicas que propugnan explicaciones causales y factores de riesgo no ayuden a entender las problemáticas reales de la violencia y la seguridad.

³⁹ En el Ecuador, la nueva Constitución contempla la existencia del pluralismo jurídico. Esto supone, por ejemplo, la justicia occidental tiene definida la lógica penal sustentada en el castigo y la ancestral se la concibe como sanación; y cada una de ellas se aplica en territorios específicos.

⁴⁰ Por ejemplo, en un estado existe pena de muerte y en otro no. Incluso en Colombia, entre otros, hay ciertos municipios que tienen restricción para el consumo de alcohol hasta ciertas horas (hora zanáhoría), lo cual produce el desplazamiento de bares, cantinas y discotecas hacia otros cantones circunvecinos.

Las *características de las fronteras* deben entenderse históricamente; porque son puntos de encuentro de dos o más Estados que cambian y porque ahora operan como plataformas internacionales. Por eso las políticas no pueden ser las tradicionales, sino altamente proactivas para obtener beneficios de la complementariedad y producir impactos positivos en la zona de frontera.

En la frontera ecuatoriana/colombiana, la dinámica relacional tiene más fuerza en términos binacionales norte-sur que nacionales este-oeste, lo cual es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico⁴¹. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y por lo que se deben diseñar políticas acordes a la realidad.

La *violencia fronteriza se sustenta en un triple re-conocimiento*

- *Reconocer lo que fue la violencia fronteriza* para tener un sentido del devenir y de la memoria, respecto a cómo y cuándo la frontera cambió para llegar a ser violenta. Si ello es así, encontraríamos las condiciones que produjeron la coyuntura de cambio y cuáles los elementos que cambiaron.

- Hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* en sus reales condiciones: los enlaces, la esencia, las asimetrías complementarias, las violencias, las heterogeneidades territoriales, y las relaciones que la constituyen. Además la violencia articula una matriz cultural que se riega socialmente y que tiende a legitimarla.
- Se debe *reconocer al otro* (alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre “nosotros” y “ellos”. Si uno no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar el problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza también lo es.

Los *enfoques de política pública* prevalecientes han sido de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y de seguridad pública, que ataca a los enemigos internos para mantener el orden público. Sin embargo la seguridad ciudadana, que es lo que se vive cotidianamente en la región, ha tenido muy poco espacio. Considerar la política de seguridad ciudadana produce dos cambios centrales: el tema se descentraliza en sus objetivos y se diversifica como espacio de la toma de decisiones de política pública; y se prioriza la vida de la población residente en la región transfronteriza.

Con ello hay se abre la posibilidad de convertir la frontera en un espacio para una economía binacional que tenga impactos y enlaces positivos en varios sectores de la población y en ámbitos

⁴¹ En el año de 1990 hubo un primer intento de llegar a un acuerdo entre los gobiernos locales de cada uno de los lados de la frontera. Hoy se busca recuperar esa dinámica, luego del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

territoriales más amplios. Pensar en la población fronteriza que vive y sufre cotidianamente la ambivalencia del costo de la muerte y del beneficio del progreso resulta fundamental.

El gobierno de la seguridad ciudadana está asociado a la necesidad de crear, fortalecer y formatear las instituciones públicas; mucho más si la violencia se vale de ellas para someterlas a sus necesidades. Por eso se debe trasladar las instituciones hacia la frontera⁴².

Otro componente a la hora de establecer el gobierno de la violencia fronteriza es el tratamiento binacional de la economía de frontera. A la economía fronteriza hay que regularla y manejarla desde su propia lógica y no desde el trabajo policiaco.

La región transfronteriza debe ser un espacio de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, para articular las diferencias nacionales y para conectar los territorios distantes. Para que ello ocurra se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, económicas, culturales y sociales.

Hoy los que trafican son los actores centrales en las regiones transfronterizas, a partir de los cuales se articulan directa (sicariato, FARC) o indirectamente otros (corrupción).

La frontera debe ser un espacio de integración y no de repulsión de los Estados. Cuando eso ocurre, la integración la construyen los ilegales, imponiendo su ley: la legalidad se informaliza y la violencia se convierte en un mecanismo de resolución de las controversias.

En otras palabras: la violencia fronteriza debe ser controlada con una institucionalidad sólida y flexible, con políticas económicas, con apoyo de la policía y con el impulso al sector productivo; todo lo cual debería establecerse en el marco de la integración binacional.

Sin embargo, la cooperación descentralizada desde la perspectiva regional no es una práctica generalizada. La regla de la cooperación descentralizada es la cooperación libre, autónoma, extra-regional. Para que esta cooperación ocurra de forma más efectiva en el seno de los procesos integracionistas, aún tiene mucho que desarrollarse hacia una seria integración subnacional, para, quizás, dejar de ser una excepción.

⁴² La mayoría de las entidades de la cooperación internacional dirigen a control remoto los proyectos fronterizos. Hay un “modelo zapping” de realización de las políticas, con la sustancial diferencia de que no se puede optar por otra política. En algunos casos, las organizaciones internacionales prohíben que sus técnicos trabajen en la frontera. La policía y las FF.AA. poseen una presencia móvil en la frontera, así como los órganos nacionales tampoco tienen sus oficinas centrales.

REFERENCIAS

- Augé, Marc (2007), Por una antropología de la movilidad, Barcelona, Gedisa.
- Carrión, Fernando (2009), "Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?", Revista URVIO, No. 6, Quito, FLACSO-Ecuador.
- _____ (2008), "Violencia urbana: un asunto de ciudad", Revista EURE, No. 103, Santiago, IEUT.
- Castel, Robert (2004), La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?, Buenos Aires, Manantial.
- Curbet, Jaume (2009), El Rey desnudo, la gobernabilidad de la seguridad, Barcelona, UOC.
- Delgado, Julián y Jaume, Guardia (1994), Seguridad ciudadana y función policial, Colección Estudios Municipales.
- Garzón, Juan Carlos (2008), Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia, Bogotá, Planeta.
- Guillén, Tonatiuh (2011), "Fronteras y seguridad: la experiencia entre México y Estados Unidos" en Carrión, F. y Espín, J. (coord.), Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos, Quito, FLACSO Ecuador e IDRC.
- Kliksber, Bernardo (2008), "¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?", Revista Nueva Sociedad, No. 215, Buenos Aires.
- Manwaring, Max (2009), "A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies", Documento mimeografiado.
- Naim, Moisés (2006), Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo, Buenos Aires, Suramericana.



ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA Y SUS DESAFÍOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Toma nuestra mano y prepárate para mejorar tu territorio



SEMIPRESENCIAL

16 de junio - 17 de agosto
Aula Virtual UIM

14 - 20 de septiembre
Andalucía (España)

INSCRIPCIONES: <http://www.pga.uimunicipalistas.org/catalogo/88>



IDENTIDADE FRONTEIRIÇA E A PARADIPLOMACIA:

UM ESTUDO DE CASO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

Marco Aurélio Machado de Oliveira

Fábio Machado da Silva

Identidade Fronteiriça e a Paradiplomacia: Um Estudo De Caso na Fronteira Brasil-Bolívia

Marco Aurélio Machado de Oliveira e Fábio Machado da Silva

Abstract

BORDER IDENTITY AND PARADIPLMACY: A CASE STUDY IN BRAZIL-BOLIVIA BORDERLINE

The text argues the creation of a border document implemented by an agreement between Brazil and Bolivia, and its application for the analysis of a paradiplomacy case study in the border city of Corumbá. The border is not anymore conceived only from the strategies and the interests of the central State, but it is also conceived from the border communities approach. With this understood, the article highlights the possibility of recognizing border identity and its importance in paradiplomacy, with lessons learned from the perspective of the new integration schemes with frontier governments directly involved in decentralized cooperation.



© Marina Fages 2013.

Key words: Paradiplomacy, Border Identity, Brazil, Bolivia.

Resumen

IDENTIDAD FRONTERIZA Y PARADIPLMACIA: UN ESTUDIO DE CASO EN LA FRONTERA BRASIL-BOLIVIA

El texto reflexiona sobre la creación del documento fronterizo implementado por acuerdo entre Brasil y Bolivia y su aplicación en paradiplomacia para el análisis de estudio de caso de la ciudad fronteriza de Corumbá. La frontera ya no se concibe sólo desde las estrategias y los intereses del Estado central, lo que le permite ser también concebida por las comunidades fronterizas. Con este entendido se reflexiona sobre la posibilidad de reconocimiento de una identidad fronteriza y su importancia en la paradiplomacia con posibilidades de aprendizaje de estudio de caso, desde la perspectiva de las nuevas integraciones con la participación de los gobiernos fronterizos directamente vinculados en acciones de cooperación descentralizada.

Palabras clave: Paradiplomacia, identidad fronteriza, Brasil, Bolivia.

IDENTIDADE FRONTEIRIÇA E A PARADIPLOMACIA: UM ESTUDO DE CASO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

Marco Aurélio Machado de Oliveira e Fábio Machado da Silva

Resumo

O texto reflete sobre a criação de documento fronteiriço implementado por acordo Brasil-Bolívia e a sua utilização na paradiplomacia analisando estudo de caso na cidade fronteiriça de Corumbá. Compreende-se que a fronteira deixou de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira. Com essa compreensão, refletimos sobre a possibilidade de reconhecimento de uma identidade fronteiriça e sua importância na paradiplomacia, com possibilidades de aprendizagem do estudo de caso, sob a ótica de novas integrações com participação dos governos fronteiriços diretamente envolvidos em ações de cooperação descentralizada.

Palavras-chave: Paradiplomacia, identidade fronteiriça, Brasil, Bolívia.

Saquet (2003) registra que o território é efetivado por forças econômicas, políticas e culturais, num processo social em determinado o espaço geográfico. Esse aglomerado de forças, representadas por relações de poder que apropriam o espaço de forma cultural econômica e política, qualifica o território, surgindo a noção de territorialidade.

A noção de que o Estado não se apresenta como único responsável para ditar a vida na fronteira vem ganhando força nos debates. Nessa linha de raciocínio, as

relações de poder que ocorrem na região fronteiriça (no qual as regiões de fronteira possuem interesse de relevo) também são utilizadas para explicar a dimensão de variáveis presentes no processo de formação de entendimento do complexo e interdisciplinar tema de fronteiras.

A fronteira como linha é absoluta, servindo como marco onde os Estados nacionais, segundo a intensidade de seus poderes, exercem a vigilância (sanitária, demográfica, ideológica, policial ou militar). Já a zona (menos a de guerra), é de difícil demarcação, flexível segundo os

arranjos sócio-territoriais dos campos de forças opostos, conforme informa Cataia (2007).

Para o melhor entendimento dessa análise, devemos compreender que a fronteira deixou de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira (Machado, 1998), ou seja, no âmbito subnacional. Quer-se dizer com isso que, não obstante existirem as normas pertinentes à soberania de cada estado nacional, as relações existentes entre os atores sociais da região de fronteira, parecem condições fiscais, obedecer a uma lógica própria, incentivada por diversos fatores que podem ser determinados pela economia da região, relações históricas, distância geográfica de outras cidades, etc. Essa lógica própria é incentivada pela estrutura dinâmica causada pela globalização e surgimento de “sociedades multicêntricas” conforme registra Arenal (2002).

Hoy es ya evidente, a los ojos de todos, que la sociedad mundial no es ya un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico, sino una sociedad cada vez más multicéntrica, a nivel de actores y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el problema de la seguridad y la distribución del poder no se circunscribe sólo a los Estados, ni se realiza exclusivamente en términos político-militares (Arenal, 2002).

O caso em que analisaremos nesse artigo ocorreu no ano de 2009, no município fronteiriço de Corumbá/MS, quando uma operação fiscal, denominada “Operação

Bras-Bol”, apreendeu todas as mercadorias de comerciantes bolivianos sob a alegação de que tanto as mercadorias como o trabalho dos Bolivianos em Corumbá/MS estariam irregulares por falta de recolhimento de impostos e identidade para trabalhar na fronteira. Esse fato causou perplexidade tendo em vista que as relações comerciais que ocorrem no espaço fronteiriço compreendido entre Puerto Quijarro/Puerto Suarez (Bolívia) a Corumbá (Brasil) são históricas e inseridas no cotidiano da população fronteiriça, compondo as regiões internacionais praticamente uma mesma territorialidade, sobretudo pela proximidades entre essas regiões, parecendo existir uma permissividade naquele comercio. Em razão da aparente permissividade e pelo fato de tais relações serem do conhecimento das autoridades e instituições locais, a operação fiscal-policial surpreendeu a maioria dos moradores da fronteira naquela ocasião.

Tal fato provocou a reflexão sobre a possibilidade de reconhecimento de uma identidade fronteiriça (Grimson, 2001, Haesbart, 2006) e sua importância na paradiplomacia (Castelo Branco, 2007). Nessa linha de idéias, estabeleceremos possibilidades de aprendizagem do estudo de caso, sob a ótica do estímulo de novas integrações e benefícios para a região de fronteira, com participação internacional dos governos fronteiriços diretamente envolvidos em possíveis ações de cooperação descentralizada. A razão da reflexão é saber se um documento fronteiriço estabelecido entre cidades de países vizinhos poderia incentivar o comercio local? Tal documento poderia ser utilizado para evitar medidas drásticas

e apontadas pela população local como injustas?

Nesse sentido, o caso concreto que analisamos nesse artigo é umas das situações ocorridas que gera instabilidade entre os atores sociais. Por outro lado a formalização de uma “identidade de fronteira” pode ser um parâmetro para torna-se possível estabelecer relações internacionais entre os municípios fronteiriços.

A FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA

O município de Corumbá está localizado na fronteira Brasil-Bolívia, em Mato Grosso do Sul, Brasil, possuindo diversas peculiaridades em razão de situar-se em uma região de fronteira. O município faz parte da chamada “aglomeração internacional” (Oliveira, 2010) que compreende nesse estudo, de um lado as localidades na Bolívia (Puerto Suarez e Puerto Quijarro), e, de outro, Corumbá e Ladário, no Brasil.

É importante registrar, ainda que breve, o contexto histórico que tornou essa “aglomeração internacional” localidade com especificidades que merecem tratamento unificado e em algumas questões que envolvem o cotidiano dos atores sociais que nela trabalham, residem e se relacionam. A posição geográfica do município, justamente pelo fato de estar na fronteira, não é único fator

determinante para a aquisição de especificidade que mencionaremos. Em verdade, conforme ensinam doutrinadores que estudam a região (Manetta, 2009, Esselim, 2000) relatam que as diversas relações têm o seu início nos primórdios da ocupação colonial e a expansão dos limites luso brasileiros na América do Sul, estendendo-se de meados do século 16 ao final do século 17, consequência da expansão marítima europeia dos séculos 15 e 16 (Graham e Merrick, 1981; Balán, 1973; Cardoso e Brignol, 1983 apud Manetta, 1999, Souchaud, Carmo e Fusco 2007). Até o século 20 Corumbá, fronteira com a Bolívia, permaneceu mais articulada ao contexto de outros espaços. No período da Guerra do Paraguai (1865 – 1870), por exemplo, Corumbá, através de suas atividades comerciais portuárias, se torna um centro regional, a emergência da guerra torna latente a preocupação do governo brasileiro em ocupar definitivamente a região e definir os limites do país, protegendo as fronteiras (Balán, 1973). Por outro lado, a dinâmica da região fronteira, em geral, foi fortemente abalada por algum conflitos e, tendo em vista que significam, sob determinada ótica, os limites da soberania de um país, devendo ser conservada e protegida. A presença do capital estrangeiro na região de fronteira, associada à crescente urbanização e modernização da cidade, acirrou a preocupação do governo brasileiro com os limites do país, sendo necessária a incorporação da fronteira oeste do Brasil aos principais centros da dinâmica nacional.

Nesse contexto vieram a estrada de ferro Noroeste do Brasil (1914), investimentos

na produção agropecuária (atraindo pequenos fluxos de migrantes vindos, sobretudo, do sul do país e do Paraguai), em meados dos anos 1950 a ligação ferroviária entre Brasil e Bolívia (com novas demandas, principalmente do lado boliviano e Corumbá recuperaria seu papel de centro distribuidor de mercadorias, escoando a produção, sobretudo paulista, que chegava à região via Noroeste do Brasil, representando a extensão das relações comerciais do sudeste brasileiro ao oriente boliviano, antes um espaço desarticulado e desagregado da economia nacional), a relação entre o caráter central adquirido por Corumbá diretamente ligada a um processo de redistribuição populacional na Bolívia com o aumento da concentração populacional boliviana principalmente no Departamento de Santa Cruz, a construção de rodovias que ligavam o Mato Grosso ao sudeste brasileiro, nos anos 70 (tornando possível a ligação rodoviária entre Corumbá e Campo Grande, via que dinamizou a articulação entre o Pantanal e a região sudeste brasileira), assim, Corumbá é um lugar diferenciado da dinâmica observada para a região Centro Oeste e também para o Estado do Mato Grosso ao longo da história. A cidade (Souchaud e Baeninger, 2007) é um lugar estratégico de articulação dos fluxos de bens, pessoas e informações, configurando o denominado corredor bi-oceânico, que agrega as duas margens litorâneas do continente, isto é, o sudeste brasileiro com os portos peruanos e chilenos do Pacífico, passando pelo eixo de concentração do povoamento boliviano Santa Cruz-Cochabamba-La Paz (Peres, 2012).

Portanto, a região de fronteira de Corumbá tornou-se local que historicamente, foram efetivando-se relações entre os atores sociais nos dois países (Brasil-Bolívia), que não obstante a separação por linha internacional separando as duas soberanias, diariamente ocorrem as trocas comerciais, religiosas, culturais e mesmo políticas. Na região de fronteira, surgem, assim, processos de total interação onde as discussões sobre espaço, lugar, identidade e território parecem ganhar novos contornos em razão do traçado de linha invisível submetendo as populações a regimes jurídicos distintos ditados pela soberania de cada ente estatal. Para Machado (1998):

“esse processo é indicativo de que, mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. O desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira estaria subvertendo e renovando os conceitos clássicos de limite e de fronteira” (Machado, 1998).

Em Corumbá, no contexto histórico e geográfico mencionados, surgiu o questionamento (ora objeto de pesquisa na UFMS- Campus Pantanal), sobre o surgimento e a importância ou não de um processo de formação identitária nessa localidade com reflexo na paradiplomacia. Na qualidade de ator social nessa região, vivenciamos, dialogamos e observamos as experiências das pessoas que passam ou residem nessa localidade, observando esses arranjos sócio-territoriais e históricos. Nesse contexto, os movimentos

migratórios no território fronteiriço em Corumbá/MS-Porto Suarez, parecem revelar a importância de um estudo que relacionasse as discussões envolvendo a paradiplomacia com a associação de dois processos: a transformação das identidades na fronteira com as migrações transfronteiriças, porque a noção de identidade e documento parece ser um tônica constante dos moradores fronteiriços. Nesse sentido leciona Haesbert (2001): “O padrão reticular de organização do território envolve relações complexas, de caráter descontínuo e não necessariamente excludentes. Um dos casos mais evidentes é o das redes transfronteiriças que aqui analisamos. O migrante e aquele que melhor vivencia a ambiguidade dessas duas lógicas territoriais: ao mesmo tempo que se depara com o controle rígido das barreiras fronteiriças internacionais, convive com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço. Sua identidade é sempre uma identidade múltipla, cambiante, “em rede”, uma identidade ambivalente[...] ou híbrida - um indivíduo que se sente fazendo parte de dois (ou mais) territórios ao mesmo tempo. Parece claro, desta forma, que o estudo das migrações, especialmente pelo seu viés cultural, permite obter importantes contribuições para o estudo das novas territorialidades em formação no mundo contemporâneo” (Haesbaert, 2001).

Durante nossa pesquisa, surge o Documento Especial Fronteiriço idealizado em 2004, no Acordo entre o Governo do Brasil e o Governo da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços

Brasileiros e Bolivianos, internalizado no Brasil em 2009 através do Decreto 6.737/2009. A própria motivação para surgimento desse documento parece indicar uma “identidade fronteiriça” que já existia previamente, ou seja, o documento não criou uma identidade, mas parece formalizar o que já existe informalmente.

Para entendermos, no Brasil, não obstante o país seja dividido politicamente-administrativamente em União, Estados, Municípios e Distrito Federal, as relações com estados estrangeiros somente podem ser realizadas pela União, conforme prevê o art. 21, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil: “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”.

Assim, por exemplo, o município fronteiriço de Corumbá, no Brasil, não poderia manter relações formais por tratado ou acordo internacional com Puerto Quijarro na Bolívia. Porém, de fato, as relações entre essas localidades existem e são históricas. O que fazer? Fechar “os olhos” para as cotidianas relações comerciais existentes entre Bolivianos e Brasileiros? Negar os reflexos na economia local diante do intenso comércio em Corumbá, onde são vendidos todos os dias objetos trazidos da Bolívia? Negar que os moradores em Corumbá consomem e fazem, inclusive, compra semanal de mercado, com mercadorias trazidas por bolivianos e vendidas em Corumbá? Negar que filhos de bolivianos são atendidos em escolas e hospitais em Corumbá? Negar que os brasileiros possuem também comércio na Bolívia e

diariamente passam a fronteira para trabalhar na Bolívia e retornam, dado a proximidade? Negar a possibilidade de impacto ambiental no meio ambiente que engloba as duas cidades? Negar a necessidade de cooperação para segurança urbana nas localidades? Nos parece que é um retrocesso acolher essas negativas. Nesse sentido, o caso concreto que analisamos nesse artigo é umas das situações ocorridas que gera instabilidade entre os atores sociais. Por outro lado a formalização de uma “identidade de fronteira” pode ser um parâmetro para torna-se possível estabelecer relações internacionais entre os municípios fronteiriços.

A PARADIPLOMACIA E A IDENTIDADE FRONTEIRIÇA

A questão da identidade, como vimos, pode relacionar-se com a paradiplomacia, auxiliando e sendo parâmetro para identificar os atores sociais atingidos por eventual tratativa entre entes internacionais. Quando estudamos alguns aspectos e noções de processo identitário percebemos que, “justamente por fazer parte da fronteira entre dois países, que os moradores dessas regiões podem negociar e manipular a fronteira de acordo com seus interesses” (Costa, 2010). Além disso, a “fronteira” pode “gerar um sentimento de pertencimento e coesão, em torno de uma identidade que transcende a identidade nacional” (Costa, 2010), conforme ainda observou um estudo de caso em uma fronteira africana (Flynn, 1997: 311, apud Costa, 2010) que “Os moradores da fronteira forjaram um forte sentido de “identidade fronteiriça”.

Esta identidade parece surgir inicialmente em razão de comércio trans-fronteiriço e se baseia tanto em questões residenciais da região, quanto nos direitos percebidos pelos moradores fronteiriços em relação a este comércio na fronteira. Não obstante o aspecto citado, antropológico, factualmente a identidade fronteiriça pode representar um aspecto prático nas relações da paradiplomacia.

O diploma normativo citada internalizou na ordem jurídica de ambos os países a celebração de Acordo para permissão de ingresso, residência, estudo, trabalho, previdência social e concessão de Documento Especial de Fronteiriço a estrangeiros residentes em localidades fronteiriças. Esse documento surgiu, conforme o próprio texto do decreto: “Reconhecendo que as fronteiras que unem os dois países constituem elementos de integração de suas populações;”, “Reafirmando o desejo de acordar soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes;” e, “Destacando a importância de contemplar tais soluções em instrumentos jurídicos de cooperação em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas e o controle migratório;”. (Brasil, Decreto 6.737/2009)

Após a publicação do decreto instituindo o documento especial fronteiriço vieram os inevitáveis questionamentos: O documento fronteiriço foi “dado”, realmente, pelo Estado? Ou foram as próprias relações na fronteira que incentivaram a necessidade da identidade fronteiriça? Significa o reconhecimento de uma outra identidade surgida na fronteira, em razão das relações de poder

existentes? Quais os limites desse documento, o que apresenta de real benefício, o que pode solucionar e o que não pode? A quem realmente interessa uma identidade de fronteira? Falar em identidade na fronteira é abandonar a nacionalidade de origem? O documento reifica as verdadeiras identidades presentes no espaço de fronteira? O fortalecimento e a formalização da identidade fronteiriça pode auxiliar a paradiplomacia?

Um exemplo desse aspecto prático em que poderiam ser aplicados tais questionamentos é o caso em análise, ocorrido em 2009, às vésperas do natal, no município fronteiriço de Corumbá/MS, quando em uma operação denominada “Bras-Bol”, foram apreendidos todas as mercadorias de comerciantes bolivianos sob a alegação de que tanto as mercadorias como o trabalho dos Bolivianos em Corumbá/MS estariam irregulares. A desastrosa operação, executada por instituições presentes na fronteira parecia revelar o entendimento limitado das instituições locais sobre as históricas trocas comerciais desenvolvidas rotineiramente na região de fronteira compreendida entre Corumbá (Brasil) e Puerto Suarez/Puerto Quijarro (Bolívia), já mencionadas. Embora as instituições locais possam ter encontrado amparo legal, vieram diversas críticas do governo Boliviano e de membros de instituições do Brasil, razão pela qual veio a suspeita de falta de segurança nas relações entre a população da fronteira, falta de entendimento e incompreensão da vida nessa localidade fronteiriça. O citado caso está sendo objeto de pesquisa para investigar como os bolivianos, atores sociais da fronteira, que realizam

atividades transfronteiriças perceberam esses fatos? Como as instituições locais podem tornar-se atores de cooperação internacional (cooperação descentralizada), entendendo as peculiaridades da região fronteiriça? O documento especial fronteiriço apresenta-se como um parâmetro técnico para auxiliar as tratativas realizadas na paradiplomacia?

Nesse arcabouço de ideias, a noção de processo identitário fronteiriço parece alinhar-se à noção de paradiplomacia, sobretudo na região de fronteira. O motivo dessa suspeita ocorre em razão de da proximidade geográfica, na necessidade de organização e reorganização da vida na fronteira, com liberdade para as cidades fronteiriças se adequarem de acordo com as suas necessidades, ainda mais com a aceleração na comunicação permitida pela globalização, conforme dispõe Cataia (2007): “Nesta Era da velocidade, de encurtamento das distâncias geométricas, os territórios nacionais padecem, em distintos graus, das influências de um mundo que efetivamente se globaliza, mas é a partir deles que se efetivam as relações interestatais, é na sua estrutura que se fundam quadros legais de legitimação do poder e reconhecimento das soberanias. Nesse contexto duas razões são confrontadas, uma global, representada pelas grandes corporações e organismos transnacionais, e outra local (Santos, 1996). Ordens e normas globais atingem os lugares reorganizando a vida de relações a partir de parâmetros sem referência com o meio local.” (Cataia, 2007):

A discussão envolvendo identidade surge na paradiplomacia mais como ator principal do

que um coadjuvante. A razão parece estar presente pelo fato de a vida em regiões específicas como a região de fronteira, acontecer obedecendo a velocidade imposta por um mundo globalizado, com espaço alterado, construído e reconstruído de acordo com os atores sociais que se relacionam no território fronteiriço muito antes de qualquer tratativa da paradiplomacia. De outro lado a paradiplomacia exerce também um papel representativo no processo de construção identitária porque a participação de entes não centrais em atos internacionais deve ser analisada sob o enfoque da capacidade da entidade celebrar o tratado, e o da imputação do tratado celebrado a determinado sujeito. Em outras palavras, no caso do artigo, a discussão recairia sob o aspecto de o município de Corumbá pudesse realizar tratado com o município vizinho na Bolívia, e ainda se esse tratado poderia ser realmente imposto ao município de Corumbá e a localidade vizinha na Bolívia, conforme explica um autor: “para Alain Pellet, a possibilidade da participação de entes não centrais em atos internacionais deve ser analisada sob um duplo enfoque: o da capacidade da entidade celebrar o tratado, e o da imputação do tratado a um tal sujeito.” (Castelo, 2007).

Conforme registramos, no Brasil, conforme mandamento constitucional: “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;” Com efeito, hoje já se discute (Castelo, 2007) a criação e desenvolvimento de uma espécie de “Direito Internacional Regional”, voltado precipuamente para o atingimento dos interesses de entes não centrais em diversos setores, sem a necessidade da participação direta e às vezes burocrática de um ente central na conclusão dos negócios, recaindo sob âmbito “subnacional” ou “subestatal”.

Pode-se afirmar, forte em Tatiana Lacerda Prazeres, que ao se tratar da paradiplomacia, especificamente dos entes não centrais, deveria ser utilizada, de forma mais técnica a expressão “subestatal” e não “subnacional”, respeitando a distinção entre Estado e nação. Mas assim como a renomada autora, para adotar a expressão que já se encontra consagrada na literatura específica, “subnacional” será o termo com frequência utilizado no presente trabalho, feitas estas necessárias ressalvas.” (Castelo, 2007)

O tema da paradiplomacia na região de fronteira não foi esquecido por Duchacek (1986) que classifica as atividades soberanas em “tres tipos: paradiplomacia regional o regionalismo transfronterizo; paradiplomacia transregional; y paradiplomacia global”.

Zubiri (2004) ao explicar a paradiplomacia na região de fronteira aduz: “Una de las formas que adopta la concertación en aquellos casos en que se efectúa entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados es la cooperación transfronteriza, consistente en superar las limitaciones y obstáculos que imponen las fronteras formales estatales. Se trata de adaptar a las actuales situaciones jurídico-institucionales los históricos vínculos de vecindad (económicos, sociales, culturales...), algunos casos entre comunidades y territorios de culturas y lenguas comunes que quedaron divididos en siglos pasados por efecto de complejos factores históricos y políticos¹⁹⁶. Esta cooperación puede realizarse por los diferentes niveles de gobierno, estatal, regional y local, entre instituciones

públicas y privadas, y con acciones en las que participan actores entremezclados de los citados. Es un fenómeno mundial, en algunos lugares con tradición (entre provincias canadienses y Estados de los EE UU de América, länder alemanes y provincias holandesas...) y que hoy se está extendiendo en todos los continentes. La UE la apoya con programas y dotaciones financieras. Casi todos los GNCs de la UE de territorios fronterizos participan de esta actividad colaborando en ámbitos como la economía, comercio, turismo, infraestructuras, investigación, tecnología, cultura, educación, ordenación y planificación del territorio, etc. Empero, en la práctica se encuentran con dificultades debido a que parte de las actividades dependen de la firma de tratados interestatales específicos” (Zubiri, 2004).

Conforme explica Castelo (2007) o declínio da antiga ordem internacional, foi causado, sobretudo, pelas transformações conceituais que originaram a globalização. Os acordos internacionais de livre comércio, por exemplo, têm produzido um impacto regional diferenciado que necessita de estratégias próprias para a sua compreensão. Em consequência as alterações nos conceitos de fronteiras, causados pela abertura dos mercados, os incessantes fluxos migratórios mundiais, bem como a desconcentração, descentralização e regionalização do próprio Poder Público, acabaram por abrir um novo espaço nas relações internacionais, abalizado na própria concepção de democracia, e que reflete na intensificação da participação política e no desenvolvimento de adaptações e soluções para as especificidades dos atores não estatais.

Conforme explica Cornago (2007) a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (‘ad hoc’), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

Nessa linha de ideias, especificamente na região de fronteira, um documento que pudesse servir de parâmetro para as tratativas da paradiplomacia pode ser útil para a implementação mais eficaz da medida. A razão pode ser explicada porque um documento que identificasse os atores sociais da região internacional, por exemplo Brasil-Bolívia, pode ser compreendido de uma maneira tal que não haveria como se perceber o mínimo risco de um processo de desintegração das culturas e ainda permitiria um controle da soberania de cada estado-parte. Os autores explicam, a exemplo de Cornago (2007) e Castelo (2007) que os problemas estruturais que propiciam o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil existem e são muitos, dentre eles:

“um sistema federativo que concentra recursos no governo federal e cria dificuldades imensas até mesmo para a sobrevivência dos municípios e estados. Padecem os entes federados, sob o pálio de um regime tributário e fiscal inadequado, fortemente centralizador de receitas. Há que se levar em conta, ainda, a chamada “guerra fiscal”, que lança em conflito os entes federados, ansiosos em amealharem mais receitas” (Castelo, 2007).

Assim, o referido documento especial referido nesse trabalho parece ser um

norte, um ponto de partida para que os estados internacionais permitissem que as cidades fronteiriças pudessem estabelecer acordos internacionais que fosse válido para tais localidades. Somente as cidades vizinhas sabem das dificuldades e burocracias que existem e que impedem o total avanço social com melhorias para os atores sociais que residem na região internacional.

No estudo de caso, cabe a reflexão: O resultado final da citada operação, que culminou com injusta apreensão de mercadorias de Bolivianos que trabalham e pagam impostos em Corumbá, teria sido o mesmo se houvesse tratativas prévias entre as comunidades locais, ou entre as instituições fronteiriças?

CONCLUSÕES

A medida de apreensão das mercadorias em Corumbá, cidade brasileira na

fronteira Brasil Bolívia, motivou a população debater a possibilidade de acordos internacionais que facilitassem as relações já existentes na fronteira. No entanto, conta-se com entraves burocráticos, legais e políticos que impedem a implementação da paradiplomacia entre as cidades fronteiriças. O fato é que as relações entre as cidades que se localizam em região de fronteira não cessam, apenas se adaptam às novas regras e impedimentos, causando uma sensação de insegurança na população que a todo o momento pode ser sujeito às penalidades da lei de ambos os países. O Acordo entre o Brasil e Bolívia implementando o documento fronteiriço parece ser o início, um primeiro passo, indicando um sentido de atenção dos estados nacionais às peculiaridades que existem nas cidades vizinhas entre os dois países. Pode representar um pequeno acordo om grande simbolismo para os estudiosos da paradiplomacia e possivelmente grande esperança para os atores sociais das regiões fronteiriças.

REFERÊNCIAS

- Castells, M. (2006), *O poder da identidade – A era da informação: Economia, sociedade e cultura*, São Paulo, Editora Paz e Terra.
- Castelo Branco, Á. C. (2007), “A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais”, *Prismas*, Vol. 4, Nro. 1, Brasília, jan/jul.
- Cataia, M. (2007), “A relevância das fronteiras no período atual: unificação técnica e compartimentação política dos territórios”, em: IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre, 28 de maio - 1 de junho.
- Cornago, N. (1999), “Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of International security: dimensions of conflict and co-operation” em: Aldecoa, F. e Keating, M. (ed.), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational government*, Londres, Frank Cass Publishers.
- Cornago, N. (2004), “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”, em: Vigevani, T. et all. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora UNESP.
- Costa, G. (2010), “As Fronteiras da Identidade em Corumbá-MS: significados, discursos e práticas”, em Costa, G., Costa, E. e OLIVEIRA, M. A. (orgs.). *Estudos fronteiriços*, Campo Grande, Editora da UFMS.
- Del Arenal, C. (2002), “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la

- teoría y para la política”, em: AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Leioa, UPV/EHU, pp. 17-90.
- Dreyfus, H. e Rabinow, P. (1995), Michel Foucault, uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica, Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Duchacek, Ivo (1988), “Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations”, em: Duchacek, I., Latouche, D., y Stevenson, G. (eds.), *Perforated Sovereignities and international relations trans-sovereign contacts of subnational governments*, New York, Greenwood Press. pp. 3-28.
- Esselin, P. (2000), *A Gênese de Corumbá. Confluências das Frentes Espanhol e Portuguesa em Mato Grosso, 1536-1778*, Campo Grande, Editora UFMS.
- García Segura, C. (1993), “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, *Papers*, Nro. 41. pp. 13-31.
- Keating, M. (2004), “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, em: Vigevani, T. et all. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora UNESP.
- Lecours, A. (2002), “Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions”, *International Negotiation*, Nro. 7.
- Nogueira, R (2007), “Fronteira: espaço de referência identitária”, *Atelier geográfico*, Vol. 1, Nro. 2, dez.
- Oliveira, M. A. (2004), “Imigrantes em Região de Fronteira: Uma Condição Infernal”, em: Oliviera, M. A. (Org.). *Guerras e Imigrações*, Campo Grande, Editora da UFMS, pp. 189-202.
- Oliveira, T. C. (2009), “Os elos da integração: o exemplo da fronteira Brasil-Bolívia”, em: Costa, E. e OLIVEIRA, M. A., *Seminário de Estudos Fronteiriços*, Campo Grande, Editora da UFMS. pp. 45-60.
- Oliveira, T. C. (2010), “La lógica espacial del territorio fronterizo los casos de las aglomeraciones de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero y Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suárez”, em: Sebrae, *Mato Grosso do Sul sin fronteras: características y interrelaciones territoriales*, Campo Grande, Editora Visão.
- Osorio Machado, L. (1998), “Limites, Fronteiras, Redes”, em: Strohaecker T. et all. (orgs.), *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre, AGB.
- Osorio Machado, L. (2007) “Sistemas, Fronteiras e Territórios”, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LIAconceitos.pdf>
- Paniago, M. (2010), “A analítica do poder em Michel Foucault”, disponível em: <http://www.congressohistoriajatai.org/2010/anais2008/doc%20%2855%29.pdf>
- Peres, R. (2012), “Presença boliviana na construção de Corumbá – Mato Grosso do Sul: espaço de fronteira em perspectiva histórica”, em: Baeninger, R. (org.), *Imigração Boliviana no Brasil*, Campinas, Núcleo de Estudos de População, CNPQ e UNFPA.
- Prazeres, T. (2004), “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileira”, em: Vigevani, T. et all. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora UNESP.
- Raffestein, C. (1993), *Por uma geografia do poder*, São Paulo, Ática.
- Rodrigues, G. (2002), “Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil”, *Vetas: Revista de El Colegio San Luis*, Año IV, Nro. 11, San Luis Potosí, mayo/ago.
- Salomón, M. (2008), “Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nro. 22. pp. 145 – 160.
- Saquet, M. A. (2003), “O território: Diferentes interpretações na cultura italiana”, em: Ribas, A. e Sposito, S., *O desenvolvimento econômico na Colônia Silveira Martins (RS)*, Porto Alegre, Edições EST.
- Saquet, M. A. (2007), “A identidade como Unidade processual relacional e mediação no desenvolvimento do e no território”, *Abordagens e concepções de território*, São Paulo, Expressão Popular. pp.147-155.
- Scherer-Warren, I. (2005), “Redes sociais: trajetórias e fronteiras”, em: Dias, L. e Lima R., (org.), *Redes, Sociedades e Territórios*. Santa Cruz do Sul, Editora Universidade de Santa Cruz do Sul – EDUNISC. pp. 29-50.
- Souchad, S. e Baeninger, R. (2008), “Collas e Cambas do Outro Lado da Fronteira: aspectos da distribuição diferenciada da imigração boliviana em Corumbá, Mato Grosso do Sul”, *Revista Brasileira de Estudos Populares*; Nro. 25(2), jul./dez. pp. 271-286.
- Ugalde Zubiri, A. (2005), “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada”, *Curso de derecho Internacional de Vitoria*. Disponível em: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf
- Veiga-Neto, A. (2003), *Foucault & a educação*, Belo Horizonte, Autêntica.



RETOS DE LA COOPERACION DESCENTRALIZADA EN LA FRONTERA MEXICO-ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

José María Ramos García

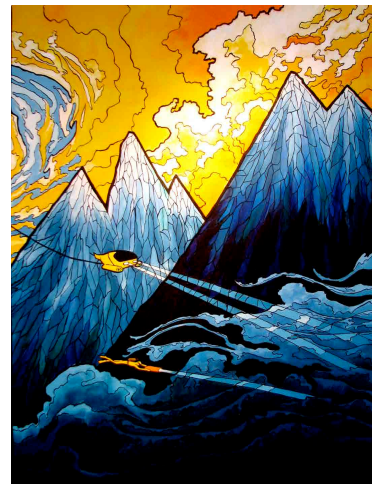
Retos de la cooperación descentralizada en la frontera México-Estados Unidos para el desarrollo transfronterizo

José María Ramos García

Abstract

THE CHALLENGES OF DECENTRALIZED COOPERATION FOR CROSS-BORDER DEVELOPMENT IN THE MEXICAN-AMERICAN BORDER

The dynamic of the relationship between Mexico and the United States of America (USA) is significantly influenced by vicinity, given the 3326-kilometer border they share, their economies and their population. This presents challenges that require for their ties in commerce, immigration and security to be handled wisely, in a joint manner and, of course, with a strategic perspective for the common good. Our main argument is that this relationship has not been conceived under a strategic governance model to promote competitiveness and welfare in the border. This fact may be due to the lack of consensus regarding priorities, perspectives and strategies between state governments in both countries, as well as to their different degrees of development.



© Marina Fages 2013.

Key words: Decentralized cooperation; cross-border development; Mexico; United States of America.

Resumo

DESAFIOS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA FRONTEIRA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO

A dinâmica da relação entre México e Estados Unidos da América (EUA) está fortemente entrelaçada pela vizinhança, tendo em vista os 3.326 quilômetros de fronteira territorial que compartilham; suas economias e populações. Isso implica em desafios para dirigir de forma inteligente a relação intensa em comércio, migração e segurança de maneira compartilhada e, evidentemente, com uma visão estratégica para benefício mútuo. O argumento central é que a relação não tem sido concebida em virtude de um modelo de governança estratégica para o fomento da competitividade e do bem-estar da fronteira. Situação que pode ser atribuída à ausência de um consenso sobre prioridades, visões e estratégias comuns entre os governos estatais de ambos os países, além das diferenças nos seus níveis de desenvolvimento.

Palavras-chave: Cooperação descentralizada; desenvolvimento transfronteiriço; México; Estados Unidos.

RETOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO TRANSFRONTERIZO

José María Ramos García

Resumen

La dinámica de la relación entre México y Estados Unidos de América (EUA) está fuertemente entrelazada por la vecindad, basta con los 3326 kilómetros de frontera territorial que comparten; sus economías y su población. Ello implica retos para manejar de forma inteligente, esta relación intensa en, comercio, migración y seguridad, de manera compartida y por supuesto, con una visión estratégica para beneficio común. El argumento fundamental es que la relación no ha sido concebida bajo un modelo de gobernanza estratégica para el fomento de la competitividad y el bienestar de la frontera. Situación que se puede atribuir a la ausencia de un consenso sobre prioridades, visiones y estrategias comunes entre los gobiernos estatales de ambos países, al igual que a diferencias en los niveles de desarrollo.

Palabras clave: Cooperación descentralizada, desarrollo transfronterizo, México, Estados Unidos.

La dinámica de la relación entre México y Estados Unidos de América (EUA) está fuertemente entrelazada por la vecindad, basta con los 3326 kilómetros de frontera territorial que comparten; sus economías y su población. Ello implica retos para manejar de forma inteligente, esta relación intensa en, comercio, migración y seguridad, de manera compartida y por supuesto, con una visión estratégica para beneficio común (Selee, 2011). Nuestro argumento fundamental es que tal relación no ha sido concebida bajo un modelo de gobernanza estratégica para el

fomento de la competitividad y el bienestar de la frontera. Situación que se puede atribuir a la ausencia de un consenso sobre prioridades, visiones y estrategias comunes entre los gobiernos estatales de ambos países, al igual que a diferencias en los niveles de desarrollo.

En este marco se refleja la ausencia de un modelo de gobernanza estratégica para el fomento de la competitividad y el bienestar en la frontera norte de México. Por ello es importante que los gobiernos fronterizos cuenten con proyectos

estratégicos para promover la cooperación descentralizada de manera innovadora y competente, de lo contrario, se desaprovecharan las oportunidades de la cooperación descentralizada en la frontera México-Estados Unidos para promover procesos de competitividad y bienestar.

MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Para Figueroa (2008) la descentralización del Estado es el proceso donde se da la transferencia de facultades, capacidades y recursos de un órgano central a uno local, donde este último podrá tomar decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, además administrará los recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) sin depender de la autoridad central, en este sentido, dicho proceso se da desde lo político y/o administrativo⁴³. Los gobiernos fronterizos se enfrentan al reto de potencializar tal contexto institucional con base de una agenda estratégica para el desarrollo, lo cual generalmente no ha sucedido porque dichos gobiernos no le dan importancia a fortalecer la relación fronteriza con los Estados Unidos.

⁴³ La descentralización desde lo político- proceso de transferencia y delegación de competencias donde los gobiernos municipales y estatales tendrán la facultad de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar recursos de poder, fiscales, presupuestarios, humanos y materiales- desde lo administrativo- proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales, lo que implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda, etcétera.

LOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Son los nuevos actores de la cooperación descentralizada quienes dan surgimiento a esta, es decir, la cooperación internacional al desarrollo era concebida desde el los gobiernos estatales quienes históricamente han cooperado en diversas esferas.

En la actualidad, los agentes de la cooperación descentralizada son, por consiguiente, tanto las instancias administrativas distintas a la del gobierno federal (gobiernos municipales, estatales, empresas privadas, universidades, centros de investigación, fondos de cooperación, etc.), así como las organizaciones que surgen de la sociedad civil organizada (ONG, sindicatos, entidades ciudadanas, etc.). El reto es como generar un proceso de gobernanza para conciliar las distintas prioridades de dichos actores y generar un consenso estratégico para definir una agenda orientada a impulsar los procesos de competitividad y bienestar para el desarrollo.

MODALIDADES Y MECANISMOS EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Martínez y Sanahuja (2009) al igual que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2005) identifican dos grandes modelos de cooperación descentralizada. Por un lado, el *Modelo vertical de cooperación descentralizada* el cual se caracteriza por

el establecimiento de las relaciones construidas sobre la base de la financiación, lo cual conlleva a que la toma de decisiones se desplace hacia el donante, produciendo relaciones de desigualdad marcadas por el acceso a esta financiación y por la lógica donante-receptor, asimismo la naturaleza de la financiación (procedencia de la ayuda financiera) determina el tipo de acciones emprendidas del actor receptor de dicha ayuda, la cual es puntual y generalmente a corto plazo, es un modelo asimétrico; el otro, es el *Modelo horizontal de cooperación descentralizada*, inspirado en la concepción de la cooperación descentralizada de la Unión Europea, busca el interés mutuo de los actores participantes y busca su fortalecimiento, sobre todo de los que provienen de la sociedad civil y de los gobiernos locales, también pretende favorecer los procesos de desarrollo con el apoyo a los procesos de descentralización, mejorar del diseño y la gestión de las políticas públicas, la gobernabilidad local y la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios de manera ajusta a las necesidades su población.

En el caso mexicano, se cuenta con el **Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada**, tiene como antecedente el año de 1964, cuando tuvo lugar la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal donde el Sistema de Naciones Unidas aborda el fenómeno de “ciudades hermanas”, no fue hasta 1971 que se institucionaliza con la resolución 2861 emitida por la XXVI Asamblea General de Naciones Unidas bajo el tema “El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación

internacional”, después de más de 3 décadas (en 2005), el poder ejecutivo federal en turno, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores atendiendo a tal fenómeno internacional y a la vez, que propiciaba la descentralización, implementa el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada (PROMECHCID) concibiendo los acuerdos de hermanamiento como un instrumento de cooperación viable y posible para los gobiernos locales y su participación a nivel internacional con otros gobiernos locales (en primer momento) para fortalecer su liderazgo y desarrollo local, con ello se remarca la ventana de oportunidad del proceso de descentralización en México. Las redes de gobiernos locales, son otro mecanismo para que los gobiernos locales trabajen en conjunto compartiendo “buenas prácticas” posibles para adaptarse en algún u otro territorio.

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En este apartado se aborda la cooperación descentralizada que han venido realizando sus actores gubernamentales y no, en la Frontera Norte de México para el desarrollo transfronterizo México – EE.UU. como con otros actores de la cooperación descentralizada a nivel internacional como lo son: gobiernos locales, organismos y universidades de otros países.

La Tabla I pretende sistematizar los instrumentos de cooperación y entendimiento suscritos por los gobiernos

locales mexicanos con otros actores, resaltando aquellos instrumentos que benefician o abonan al desarrollo transfronterizo México- EE.UU de los que no contribuyen propiamente a este desarrollo, pero que si, pueden llegar a incidir directamente del lado mexicano de

la frontera, asimismo internacionalizan a los gobiernos locales en otras partes del mundo y por ende, los hacen actores visibles y emergentes de las relaciones internacionales.

Tabla I. “Acuerdos Interinstitucionales suscritos por gobiernos municipales y estatales de la Frontera Norte de México”

Entidad Federativa	Nivel de gobierno	Acuerdo de Hermanamiento de Ciudades	Instrumento diferente al Hermanamiento de Ciudades	Totales	Que contribuya al Desarrollo Transfronterizo (México- Estados Unidos)	Que no contribuye directamente al propio desarrollo transfronterizo pero si a la internacionalización de los gobiernos locales
Baja California	Estatad		5	5	3	2
	Municipal	4	1	5	3	2
	Totales	4	6	10	6	4
Sonora	Estatad		13	13	13	
	Municipal	1		1	1	
	Totales	1	13	14	14	0
Chihuahua	Estatad		19	19	3	16
	Municipal	4	1	5	5	
	Totales	4	20	24	8	16
Coahuila	Estatad		2	2		2
	Municipal	6		6	6	
	Totales	6	2	8	6	2
Nuevo León	Estatad		8	8	1	7
	Municipal	23	8	31	14	17
	Totales	23	16	39	15	24
Tamaulipas	Estatad					
	Municipal	4	1	5	4	1
	Totales	4	1	5	4	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales por Estado de la República de la SRE, 2013

La sistematización de Tabla I, muestra que de los 100 instrumentos promovidos, corresponden 53 a la actuación de los gobiernos municipales, de los cuales los municipios de Nuevo León promovieron él 54%, cifra que visualiza la poca participación de los demás municipios que se ubican en alguna de las otras cinco entidades federativas, cabe señalar que entre las seis entidades federativas suman 276 municipios; los otros 47 recaen en la actuación de los gobiernos estatales.

En cuanto a los acuerdos y entendimientos que de cierta forma inciden (o deberían incidir) en el Desarrollo Fronterizo, sólo se ubican el 53% de estos instrumentos, 20 pertenecientes a los gobiernos estatales y 33 a los municipales.

La tipología de cooperación descentralizada usada para sistematizar los campos en los que se han suscrito los acuerdos interinstitucionales se basa en lo que propone Malé (en Martínez y Sanahuja, 2009): 1. Cooperación descentralizada basada en ayuda humanitaria y de carácter asistencialista; 2. Cooperación descentralizada orientada al apoyo a las diversas políticas públicas locales y fortalecimiento institucional; 3. Cooperación descentralizada en el ámbito del desarrollo económico y promoción de actividades en un territorio; 4. Cooperación descentralizada para la

presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio al poder local; y 5. Cooperación descentralizada hacia el cambio cultural y la relación con la ciudadanía.

La siguiente tabla (II) ordena las áreas en las que los gobiernos locales de las entidades federativas del norte de México han suscrito acuerdos con sus contrapartes del otro lado de la frontera, igualmente se hace una clasificación según la tipología de la cooperación a la que corresponde, cabe señalar que se hizo una revisión general de los acuerdos que tienen un impacto directo en el territorio transfronterizo de México- Estados Unidos.

Tanto gobiernos estatales como municipales de ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos tienen algún tipo de cooperación, pero en específico, según los acuerdos por escrito, se coopera más en las políticas públicas locales y fortalecimiento institucional, este último, por ejemplo desde la capacitación del personal de los gobiernos municipales; y también, en el ámbito de desarrollo económico y promoción de actividades en sus territorios, actividades como la cultura, la inversión, la industria, la educación, el comercio y el turismo.

Tabla II. “Áreas y tipologías de la cooperación de los gobiernos locales de la frontera México- EUA”

Entidad Federativa	Áreas de cooperación	Tipología de la cooperación ⁴⁴				
		1	2	3	4	5
Baja California	Comercio, turismo, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte, seguridad pública, justicia, asistencia social, planeación, administración urbana, bomberos y protección civil, industria, promoción de la industria, atracción de la inversión.	X	X	X		
Sonora	Agricultura, combate al tráfico y trata de personas, laboral, seguridad pública, turismo, sistema de información geográfica, salud, cultura, economía, ciencia y tecnología.		X	X		
Chihuahua	Educación, cultura, justicia, combate a la delincuencia, seguridad pública, educación e investigación, comercio, promoción (del turismo, comercio, inversión, cultura), economía, seguridad, comunicación en situaciones de emergencia.		X	X		
Coahuila	Promoción (comercio, cultura, industria, inversiones), educación, seguridad, economía (comercio), desarrollo municipal, recursos humanos medio ambiente, ciencia y tecnología.		X	X		
Nuevo León	Promoción (inversiones, turismo, industrial, cultura, economía), cultura, turismo, cooperación económica, tecnología, deportes, personal, desarrollo económico, negocios, medio ambiente, desarrollo municipal.		X	X		
Tamaulipas	Cultura, educación, salud, construcción, turismo, tecnología, promoción (inversiones, comercio, industrial, turismo, cultura), desarrollo económico, medio ambiente, actividades productivas y de servicios.		X	X		

Fuente: *Elaboración propia con fuentes de con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales por Estado de la República de la SRE, 2013.*

⁴⁴ Tipología: 1. Cooperación descentralizada basada en ayuda humanitaria y de carácter asistencialista; 2. Cooperación descentralizada orientada al apoyo a las diversas políticas públicas locales y fortalecimiento institucional; 3. Cooperación descentralizada en el ámbito del desarrollo económico y promoción de actividades en un territorio; 4. Cooperación descentralizada para la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio al poder local; y 5. Cooperación descentralizada hacia el cambio cultural y la relación con la ciudadanía.

Se coopera poco o nada en la presión política para modificar las condiciones generales de ejercicio de poder local así como hacia el cambio cultural y la relación con la ciudadanía, en cuanto a la cooperación descentralizada de carácter asistencialista.

En cuanto a ámbitos específicos de cooperación descentralizada, encontramos la solidaridad que se ha construido en la región transfronteriza en cuestión medioambiental, basta con mencionar a La Comisión de Cooperación Fronteriza que trabaja a lo largo de la franja fronteriza de ambos lados mediante proyectos concretos, además fondea a proyectos que sean sustentables por parte de otros actores no estatales. Sin embargo, uno de los retos pendientes de este mecanismo es reducir los problemas ambientales fronterizos, los cuales se han agudizado en el marco de los procesos de industrialización fronteriza.

En el ámbito de la salud, se ha cooperado desde diferentes modalidades a través de la Asociación Fronteriza Mexicano-Estadounidense de Salud (AFMES).

De la cooperación descentralizada intergubernamental a nivel nacional, predomina en materia de seguridad, claro ejemplo de ello es el SUBSEMUN⁴⁵ que tiene la finalidad de fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los Municipios o Entidades

⁴⁵ Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación.

Federativas en caso ejercer dicha función en coordinación con los municipios, así como del Gobierno del Distrito Federal con el interés de salvaguardar los derechos e integridad de sus poblaciones, preservar sus libertades y mantener ambiente de paz (Secretaría de Gobernación, 2013). Los gobiernos de la frontera norte que son beneficiados en 2011 por el subsidio equivalió a 219 municipios, de los cuales, 47⁴⁶ pertenecen a las seis entidades de la frontera norte abarcando un 21 % del total de los municipios que se benefician con esta cooperación (Ibíd., 2011). Si bien los municipios para gestionar dichos recursos deben de presentar proyectos de acuerdo a las líneas prioritarias que delimita el Sistema Nacional de Seguridad Pública para incidir en la disminución de la violencia y por ende fortalecer la seguridad pública, la forma en que los municipios ejercen dicho recurso es diversas. Cabe señalar que aun no hay resultados visibles de dicho ejercicio, las visiones con las que se trabaja en la disminución de la inseguridad y abordar el tema de seguridad es desde la seguridad nacional, seguridad pública, seguridad fronteriza (para el caso de los municipios fronterizos) y de seguridad humana, por ello urge un modelo común, estratégico y

⁴⁶ Municipios por estado: Baja California (Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate, Tijuana y Mexicali), Sonora (Agua Prieta, Caborca, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Navojua, Nogales, Puesto Peñasco, San Luis Río Colorado y Cuauhtémoc), Chihuahua (Camargo, Chihuahua, Delicias, Hidalgo del Parral y Juárez), Coahuila (Acuña, Monclova, Piedras Negras, Saltillo, San Pedro y Torreón), Nuevo León (Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Monterrey Estatal) y Tamaulipas (Altamira, Ciudad Madero, El Monte, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Tampico, Valle Hermoso y Victoria).

que priorice en los temas, para incidir en el territorio fronterizo de este lado de la línea, incidiendo por ende el otro lado (Estados Unidos).

RETOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Pareciera fácil gestionar la cooperación descentralizada, sin embargo no lo es así, por ello se presentan cinco retos puntuales en la materia, puede haber más, pero nos enfocamos en solo en estos. Van desde la legislación con la que contamos para la cooperación, la seguridad (transitar al modelo de seguridad ciudadana), la propia tensión entre la federación y los gobiernos locales, la capacidad de incidencia de los gobiernos locales en las agendas federales y por último, pero no menos importante, la cuestión de la innovación en la gestión.

1. Legislación restrictiva en materia de cooperación internacional descentralizada

El único instrumento legal reconocido por la normativa mexicana para permitir que los gobiernos locales suscriban acuerdos formales con otros actores a nivel nacional e internacional en pro del desarrollo local es, el *Acuerdo Interinstitucional*, sin embargo, tal instrumento debe pasar por el visto bueno de la Secretaría de Relaciones Exteriores-SRE (según artículo 7⁴⁷ de la Ley sobre Celebración de

⁴⁷ Artículo 7, "Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores

Tratados) es esta Secretaría quien puede aprobar, modificar o no aprobar alguna propuesta de acuerdo promovido por algún gobierno local, con ello vemos claramente reflejada las actitudes centralistas, puesto que la SRE se ubica en la capital del país donde se formulan las acciones y planifican los trabajos que se llevarán a lo largo y ancho del territorio nacional, además, de que la mayoría de los funcionarios de esta Dependencia viven en la ciudad capital sin tener una visión real de la vivencia en las entidades federativas y los municipios más alejados al centro del país, como lo son los ubicados en la Frontera Norte de México.

2. Transitar a un modelo de seguridad ciudadana para el desarrollo transfronterizo

En la última década la región transfronteriza México- Estados Unidos se ha ubicado como una de las regiones más violentas del mundo. La inseguridad de esta zona tiene que ver con un entablado de delitos, desde los considerados como delitos menores o de seguridad pública (robos, asaltos, secuestros) hasta los delitos que se relacionan con la seguridad nacional (narcotráfico, tráfico de armas, crimen organizado, trata de personas) y seguridad humana (rezago de servicios públicos e impacto en incidencia delictiva) (Ramos, 2013).

acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo".

3. La tensión entre federación y descentralización

Reto que representa uno de los desafíos principales de la política del gobierno federal en materia de asuntos fronterizos en México, hay una diferencia en las facultades y competencias de cada gobierno local y por supuesto en la cuestión político – ideológica.

4. Incidir en las agendas federales

Los gobiernos locales tienen como reto incidir en las agendas nacionales, sobre todo en las ya establecidas en cuestión transfronteriza (binacional), deben utilizar su capacidad de gestión, de cabildeo político para expresar contundentemente sus propuestas y opiniones y con ello activar los procesos de descentralización del Estado.

5. Innovación en la gestión de la cooperación descentralizada

La gestión de la cooperación descentralizada debe darse con claridad, de forma estratégica y planificada. Los gobiernos locales tienen que incorporar a sus cuadros administrativos profesionistas con experiencia teórico- práctica en la materia.

CONCLUSIONES GENERALES

A manera de conclusión, la relación entre México y los Estados Unidos países es

asimétrico en bastantes aspectos, con diferencias importantes de poder y atención en ambos lados de la frontera. Primero, la economía de Estados Unidos es dieciocho veces más grande que la de México, los estadounidenses tiene un ingreso promedio cuatro y medio veces superior al mexicano (Selee, 2011). A pesar de ello, hay esfuerzos de cooperación por partes de los actores intergubernamentales, estos sean federales, estatales o municipales, se da de forma binacional o a nivel nacional. Sin embargo, sigue estando pendiente una agenda para fortalecer los procesos de competitividad y bienestar en la región fronteriza mexicana.

La cooperación descentralizada intergubernamental llevada a cabo por los gobiernos locales de ambos lados de la frontera México- Estados Unidos mediante mecanismos formales, aun sigue siendo expresada en “buenas voluntades” en diversa materias, ya que queda rezagada (solo por escrito) en las agendas transfronterizas. El Acuerdo interinstitucional debe ser una opción (de muchas) para que los gobiernos locales tengan mayor participación en la cooperación descentralizada.

Los temas que siguen predominando en la cooperación transfronteriza son seguridad, migración indocumentada, narcotráfico y cruces fronterizos, todos ellos tienen que ver con seguridad, de ahí la importancia de que exista un modelo de gobernanza que pueda atender de manera eficaz tales problemas bajo una óptica del desarrollo fronterizo.

REFERENCIAS

- Dirección General de Cooperación Política. (2013). Registro de Acuerdos Interinstitucionales por Estado de la República. Secretaría de Relaciones Exteriores, Recuperado de: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/74>
- Dirección General de Cooperación Política. (2013). Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Figueroa, M. (2008). "Reflexiones y recomendaciones sobre los procesos de descentralización y desarrollo regional". En Abardi, A. y Morales, F. (Coordinadores), Desarrollo regional: Reflexiones para la gestión de los territorios. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Fuentes, A. y González, J. (2003). Manual de Cooperación al Desarrollo para Entidades Locales. España: Fondo Extremeño de Cooperación Local al Desarrollo- FELCODE.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. Madrid: Fundación Carolina- CeALCI.
- Ramos, J., (2002). Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México- Estados Unidos. Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad 9 (25), (Septiembre-Diciembre), pp 107-140.
- Selee, A. (2012). "Intensidad, complejidad y asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos: implicaciones para la cooperación en seguridad". En Rodríguez, A. (Coordinador), Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿A dónde queremos ir? México: Universidad de Guadalajara.
- S/N. (2001). Municipalismo y Solidaridad: Guía Sobre la Cooperación Descentralizada. Barcelona: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2013). Anteproyecto de las Reglas para el Otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los Estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN). México: Secretaría de Gobernación.
- (1992). Ley Sobre Celebración de Tratados. México: Congreso de la Unión.
- (2001). Municipalismo y Solidaridad: Guía Sobre la Cooperación Descentralizada. España: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.
- (2013) Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Recuperado de: <http://www.becc.org/espanol/index.html>



LA RELACION CHIAPAS-ONU Y LA NUEVA POLITICA DE COMBATE A LA POBREZA (2006-2012)

Joelle Deschamps

La relación Chiapas-ONU y la nueva política de combate a la pobreza (2006-2012)

Joelle Deschamps

Abstract

CHIAPAS-UN RELATIONSHIP AND THE NEW POVERTY ERADICATION POLICY (2006-2012)

Chiapas's poverty eradication policy for 2006-2012 comes from the consolidation of its relationship with the United Nations, and is based on Millennium Development Goals. From a decentralized cooperation effectiveness viewpoint, we note that the Chiapas government embraced the cooperation agenda, that cooperation adapts to local priorities and needs, and that there is increasing coordination between cooperation and development actors. This new social policy has allowed the government to improve its scores on poverty indicators. Even though we suggest it is an innovative decentralized cooperation strategy, we explore various opportunities to improve this practice and to achieve results that translate into increasing people's well-being.



© Marina Fages 2013.

Key words: Chiapas; United Nations; poverty; development; public policy.

Resumo

O NOVO MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL MEXICANA: NOVAS CONDIÇÕES PARA A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA PÚBLICA NO PAÍS?

A política de combate à pobreza, em Chiapas, para o período de 2006-2012 parte da consolidação de uma relação com a ONU, com base em nos ODM. Sob uma análise a partir da perspectiva da eficiência na cooperação descentralizada, se reconhece uma forte apropriação da agenda de cooperação do governo parceiro, um alinhamento de cooperação com as prioridades e necessidades locais, e o aumento da coordenação entre os atores da cooperação e do desenvolvimento. A nova política social tem foco na diminuição da pobreza e na construção de novas taxas de pobreza, enquanto ela se apresenta como uma oportunidade inovadora pela cooperação descentralizada. Exploraremos também outras oportunidades para melhorar as práticas e os resultados de rotas que permitam a melhoria da qualidade de vida população.

Palavras-chave: Chiapas; ONU; Pobreza; Desenvolvimento; Política publica.

LA RELACIÓN CHIAPAS-ONU Y LA NUEVA POLÍTICA DE COMBATE A LA POBREZA (2006-2012)

Joelle Deschamps

Resumen

La política de combate a la pobreza en Chiapas, para el periodo 2006-2012 emana de la consolidación de una relación con la ONU, y se basa en el alcance de los ODM. Bajo un análisis desde la perspectiva de la eficacia en la cooperación descentralizada, notamos una fuerte apropiación de la agenda de cooperación por parte del gobierno socio, una alineación de la cooperación con las prioridades y necesidades locales, y una creciente coordinación entre los actores de cooperación y desarrollo. La nueva política social ha permitido al estado chiapaneco avanzar en los índices de pobreza, y si bien se plantea como una estrategia innovadora de cooperación descentralizada, exploramos varias oportunidades para mejorar esta práctica y encaminar resultados que permiten el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Palabras clave: Chiapas, Naciones Unidas, pobreza, desarrollo, política pública.

En las últimas décadas se ha dado un incremento del número de actores distintos a los gobiernos nacionales que buscan atender las problemáticas del desarrollo y del combate a la pobreza. Entre estos destacan especialmente los gobiernos subnacionales, los cuales han desarrollado una serie de herramientas y políticas para asegurar su inserción en los procesos de globalización, con el fin de atacar de una manera más eficaz la pobreza. Esto ha llevado a la implementación de prácticas de cooperación internacional descentralizada que han contribuido al intercambio de experiencias para el desarrollo local y de

recursos financieros, materiales, técnicos y humanos dirigidos a erradicar la pobreza.

Un ejemplo destacado de lo anterior ha sido lo que se ha venido realizando en el Estado de Chiapas en México, en el cual, en los últimos seis años, se han realizado una serie de acciones innovadoras en materia de cooperación descentralizada pública, que han implicado un replanteamiento en el diseño y ejecución de las políticas públicas de la entidad en el tema de desarrollo, y cuyo eje central es el alineamiento de la labor gubernamental al cumplimiento de los Objetivos de

Desarrollo del Milenio (ODM), así como la focalización de recursos públicos para elevar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Chiapas. Entre estas acciones destaca la creación de un programa de trabajo conjunto conocido como “Agenda Chiapas-ONU” y una reforma constitucional que obliga a las dependencias estatales y a los municipios a orientar el ejercicio de recursos públicos hacia el cumplimiento de los ODM.

El objetivo del presente artículo es analizar, desde el enfoque de la *eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo* (CID), las iniciativas del Gobierno de Chiapas en erradicación de la pobreza, las cuales derivan de una nueva relación de Chiapas con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), especialmente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de poder determinar los logros y los obstáculos que trae consigo para Chiapas el apegarse a lineamientos internacionales reconocidos en coordinación con un organismo internacional, así como las oportunidades existentes para fomentar y mejorar estas prácticas. Así, el artículo aportará a las experiencias de cooperación descentralizada pública en el mundo, destacando las lecciones aprendidas de este estudio de caso, en aras de presentarlo como una mejor práctica a emular.

El análisis desde la eficacia en la cooperación descentralizada es esencial para evaluar la relación que tiene el gobierno de Chiapas con la ONU, pero sobre todo para encaminar una reflexión hacia el impacto real que tienen tanto los lineamientos internacionales en cuestión

como la nueva política de desarrollo del gobierno de Chiapas en las poblaciones más excluidas, es decir, para tener una visión crítica sobre cuáles han sido los cambios positivos en la calidad de vida de los beneficiarios de dichas políticas.

LA EFICACIA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

En la última década, los donantes y diferentes actores de la CID se han enfocado a resolver una pregunta: ¿por qué no ha habido resultados significativos después de décadas de esfuerzos y recursos destinados al “desarrollo” desde la cooperación internacional? Se ha generado un acuerdo de la comunidad internacional sobre “soluciones”, entre las cuales se han encontrado el aumento de los montos de ayuda, pero sobre todo la mejora de las prácticas de cooperación con el fin de tener más impacto en la gente, así como el énfasis en más y mejores resultados de desarrollo.

En particular, en los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN) en París (2005) y en Busán (2011), se ha definido que para que sea más eficaz la ayuda y la CID es necesario un mayor liderazgo de los países socios⁴⁸ en la definición de sus prioridades y estrategias

⁴⁸ La palabra socio se utiliza en las Declaraciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda para hacer referencia a los países tradicionalmente receptores de cooperación. De esta manera, al utilizar las palabras “donantes” y “socios”, se pretende cambiar el discurso y cambiar las relaciones de poder para que la CID se vuelva más horizontal y permita relaciones “igualitarias” entre los dos grupos de países.

de desarrollo (*apropiación*); el uso por parte de los donantes de los sistemas nacionales de los países socios para la recepción de los fondos y la implementación de los programas de cooperación (*alineación*); una mayor *armonización* (o *alianza inclusiva*) entre los donantes, gubernamentales o no gubernamentales para reducir las misiones en un mismo país y disminuir la duplicación de esfuerzos; una *gestión orientada a resultados* de desarrollo; así como una mayor *transparencia* y *corresponsabilidad* en la consecución de ese desarrollo⁴⁹.

Si bien estos principios son aplaudibles y dejan pensar que realmente permitirán alcanzar mayor eficacia en los programas de CID y con ello un mayor impacto en el desarrollo de los más necesitados, todavía hace falta profundizarlos y entender cómo llevarlos a cabo en la práctica. Algunas de las críticas a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda tienen que ver con que esta no es representativa de la multiplicidad de actores que intervienen y de la diversidad de contextos, incluso al interior de un mismo país, además de que varios programas de CID se llevan a cabo en el ámbito local y dicha agenda en buena medida no contempla elementos para su implementación en tal ámbito (Martínez y Sanahuja, 2009:141).

Con la inclusión de varios actores al debate sobre la eficacia de la CID se ha dado una apertura para pensar en una

cooperación más incluyente. Sin embargo, todavía no hay una propuesta para la medición de la eficacia de la intervención de la CID a nivel local y de los resultados de desarrollo que han logrado estos procesos⁵⁰, por lo que aún predomina un enfoque nacional, incluso internacional (BetterAid 2010), lo cual se refleja en el manejo de indicadores que no permiten apreciar realmente los logros y obstáculos de la CID a nivel local y el impacto real que ésta pueda tener en la gente y su desarrollo⁵¹, así como de las políticas de cooperación y desarrollo implementadas desde los gobiernos locales en el sur o de otros actores no gubernamentales.

Es entonces que nos encontramos con la necesidad de redefinir los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda o de la CID para que tengan más pertinencia para la evaluación y el análisis de la intervención de la cooperación descentralizada, de tal forma que podamos observar la *apropiación* por parte de los beneficiarios y los actores

⁴⁹ Véase los documentos del II Foro de Alto Nivel, la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda" (OCDE, 2005), y del IV Foro de Alto Nivel, la "Alianza para la Cooperación Eficaz al Desarrollo" (OCDE, 2011).

⁵⁰ En la disciplina de la CID se ha reconocido la importancia de la evaluación, pero es menos abundante la literatura sobre cooperación descentralizada, y no existe un marco de referencia para su evaluación en el marco de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Lo anterior es lo que ha motivado a algunos investigadores de la Universidad del País Vasco a la elaboración de un sistema de indicadores preliminar para la evaluación (evaluación de diseño y evaluación de aplicación) de las políticas de cooperación descentralizada pública de los gobiernos del Norte bajo algunos criterios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, y otros como la pertinencia, la coherencia, la complementariedad y la participación, los cuales se plantean en el documento La Cooperación al Desarrollo Descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación (2011).

⁵¹ Véase Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007) y Tomlinson (2006).

locales de los proyectos y programas de CID, la *alineación* con las necesidades y prioridades locales, la *coordinación* entre los actores de desarrollo en un territorio determinado y el logro de *resultados de desarrollo* valorados por los beneficiarios y sostenibles en el tiempo. A continuación, en la Tabla 1, partiendo de la agenda internacional sobre el tema, proponemos definiciones y categorías de análisis relevantes para el estudio de la eficacia de la cooperación descentralizada.

Aunque los cuatro principios mencionados son importantes par la eficacia en la cooperación descentralizada, resaltamos el último como predominante. Consideramos que en la cooperación descentralizada el desarrollo debe concebirse desde la perspectiva del desarrollo local como un desarrollo diferenciado y adaptado al contexto social, económico, histórico, ambiental, cultural y político u organizacional de determinados territorios (Madoery, 2001). A su vez, este desarrollo local se forja en torno al desarrollo humano, visto como el desarrollo de capacidades institucionales y el empoderamiento de la gente, y que apunta a cambios positivos⁵² en el mejoramiento de las condiciones de vida que son valorados por la gente, lo que garantiza un cierto grado de sostenibilidad de los resultados.

El objetivo último de toda acción de cooperación debería ser el desarrollo de la población meta, y por ende creemos que

el logro de los resultados de desarrollo es el indicador que mejor nos permite evaluar si se han cumplido o no los objetivos de la CID, mientras que una mayor apropiación, alineación y armonización son medios para alcanzar más resultados de desarrollo, pero no los garantizan. Igualmente, reconocemos que hay una variedad de otros elementos que afectan a la eficacia de los proyectos de cooperación descentralizada como son la cultura, la voluntad política, las relaciones de confianza que logran tejer los actores cooperantes, las relaciones de poder, la burocracia, los liderazgos, y muchos otros. No obstante, consideramos que los cuatro principios planteados para evaluar la eficacia de la cooperación descentralizada (Tabla 1) constituyen un buen punto de partida.

⁵² Los cambios se entienden, según el modelo de desarrollo humano, como la ampliación de las libertades positivas, entendidas “como una facultad auténtica para escoger entre alternativas” (PNUD, 2010: 22).

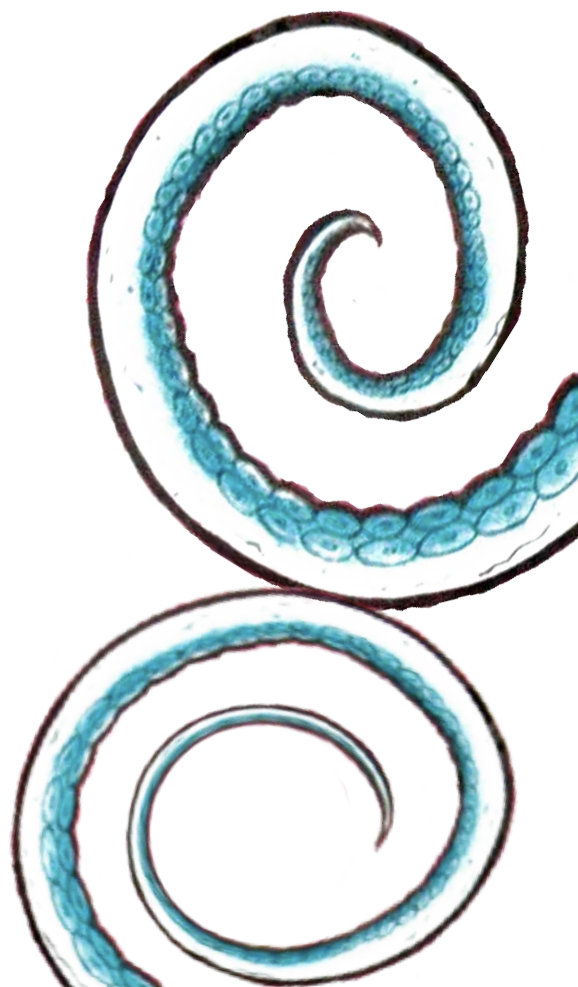


Tabla 1. Conceptos y categorías de análisis para la eficacia de la cooperación descentralizada

Concepto	Definición	Categorías de análisis o indicadores
Eficacia de la Cooperación descentralizada	Se logran cambios positivos, deseados y duraderos en la población, así como en los actores que participan en los procesos de desarrollo local apoyados por la cooperación descentralizada.	Apropiación. Alineación. Armonización. Resultados de desarrollo.
Apropiación	Los actores locales tienen el liderazgo al definir sus necesidades, prioridades y estrategias para el desarrollo local.	Proceso de co-construcción de la demanda de cooperación. Participación del gobierno local socio y otros actores locales, incluso de los beneficiarios, en las diferentes fases de los proyectos de cooperación (identificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación). Agenda de cooperación y desarrollo clara por parte del gobierno local socio.
Alineación	Los actores donantes basan su cooperación en las estrategias, necesidades y prioridades de los beneficiarios e instituciones locales (socios).	Alineación de la cooperación al plan de desarrollo de la entidad socio. Diálogo entre socio y donante sobre el tipo de desarrollo que se espera lograr con las acciones de cooperación.
Coordinación	Las acciones de los donantes y los actores locales son más coordinadas y transparentes. Todos los actores colaboran para reducir la duplicación de esfuerzos para el desarrollo local.	Colaboración entre actores de la cooperación internacional y actores locales (autoridades locales, sociedad civil, sector privado, etc.). Duplicación de esfuerzos o complementariedad entre actores. Mecanismos eficaces de coordinación, comunicación, e información.
Resultados de desarrollo	Se da el logro de los objetivos de desarrollo planteados en los proyectos de cooperación, así como el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, así como el fortalecimiento de capacidades locales.	Resultados de desarrollo logrados que permiten el desarrollo de las capacidades locales y institucionales y/o cambios positivos valorados por la población beneficiaria, y sostenibles en el tiempo. Mejoramiento de la calidad de vida.

Fuente: Elaboración propia.

EL ACERCAMIENTO DE CHIAPAS CON LAS NACIONES UNIDAS Y EL DISEÑO DE UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

“La ONU tiene un enfoque particular hacia Chiapas, y Chiapas tiene lugar especial en el corazón del PNUD.”

- Helen Clark, Administradora General del PNUD⁵³

“En Chiapas han declarado el combate a la pobreza, la guerra al analfabetismo y las agencias de la ONU estamos aquí para ayudarlos a cambiar esta realidad.”

- Helen Clark, Administradora General del PNUD⁵⁴

“Sin duda hoy Chiapas tiene un nuevo rostro que ofrecer al mundo, un rostro de [...] desarrollo integral que ha provocado el reconocimiento internacional; todo esto gracias a la visión del gobernador Juan Sabines Guerrero para hacer una realidad en nuestro estado los lineamientos universales de desarrollo social basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU.”

- Yassir Vázquez, Presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez⁵⁵

Las citas que abren esta sección son ilustrativas de la visión institucional que se tiene de la relación de Chiapas con el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y la postura gubernamental. Sin duda, es una posición sesgada, pero que genera mucho

interés sobre lo que ha pasado en los últimos años en la entidad. Para el estudio de la cooperación descentralizada, Chiapas es un caso particularmente interesante: primero por los grandes cambios en materia de CID en el último sexenio (2006-2012), y segundo por las estrategias de CID y de desarrollo social que se han implementado con el doble objetivo de poner fin al gran rezago social del estado al tiempo que de legitimar las políticas del gobierno chiapaneco. El acercamiento del gobierno de Chiapas con el SNU y la colaboración que se ha dado entre ambos ha favorecido la puesta en marcha de políticas y programas novedosos que vale la pena mencionar y analizar, sobre todo por lo que significan (o no) para la eficacia de la CID, y por ende lo que implican para el mejoramiento de la calidad de vida de los chiapanecos.

Este apartado asienta antecedentes del trabajo del SNU con Chiapas y del contexto en el cual ha trabajado en los últimos años, con el objetivo de entender mejor la labor de la ONU en el Estado y resaltar la influencia que ha tenido el SNU en los cambios de las políticas de desarrollo social que se han dado en el último sexenio, así como la estrecha relación de confianza, credibilidad y colaboración que ha crecido entre el gobierno de Chiapas y las diversas agencias de la ONU.

A partir del inicio del conflicto zapatista en Chiapas en 1994, surge una gran solidaridad internacional y una creciente cooperación internacional hacia el estado, sobre todo por parte de la sociedad civil internacional y nacional, incluyendo a organizaciones frailescas, centros de

⁵³ “Chiapas y la ONU combaten juntos la pobreza: Helen Clark”, *Diario de Chiapas*, en línea 14 de septiembre de 2011.

⁵⁴ “Sabines se acercó a la ONU para mejorar el desarrollo humano en Chiapas”, MdeR, *Diario de Chiapas*, en línea, 19 de septiembre de 2011, en línea.

⁵⁵ “Chiapas, ejemplo mundial de desarrollo sustentable: Yassir Vázquez”, *Expreso Chiapas*, en línea, 25 de octubre de 2011. [Antes de ser Presidente de Tuxtla Gutiérrez en 2009, Yassir Vázquez fue Secretario de Desarrollo Social en la administración de Juan Sabines.]

derechos humanos, universidades, estudiantes, voluntarios, pero también de organizaciones internacionales como la Cruz Roja⁵⁶.

Durante el gobierno de Pablo Salazar (2000-2006) se empezaron a formalizar mecanismos de cooperación internacional, como por ejemplo la creación y consolidación del Programa Participación Social Chiapas, en conjunto con Oxfam Novib, así como el fortalecimiento del trabajo de algunas agencias como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), o la Unión Europea con el Programa de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en Regiones Prioritarias (PRODESIS). Sin embargo, no es hasta la administración de Juan Sabines Guerrero (2006-2012) que se empezaron a multiplicar los programas y convenios con las agencias y organismos de cooperación.

Dicha administración ha alineado sus acciones en materia de política social –al menos en lo que respecta a la normatividad- a los estándares y buenas prácticas internacionales. Lo anterior se realiza con la modificación de los marcos normativos locales, y por ende a partir de un cambio importante en la forma de hacer políticas públicas de desarrollo, de tal suerte que se colocan en paralelo con los principales ordenamientos internacionales en la materia⁵⁷.

⁵⁶ Entrevista con Sociedad civil 1. Director de una organización de la sociedad civil chiapaneca miembro del Fondo de Participación Social Chiapas y socio del PNUD en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, octubre de 2011.

⁵⁷ Según Ponce Adame (2011: 13), los gobiernos locales “se ven cada vez más obligados a

El caso que analizamos involucra observar una serie de cambios en la estructura administrativa y jurídica de Chiapas. Esto comenzó en octubre de 2008, con la firma de un acuerdo marco de cooperación entre el gobierno estatal y el SNU en México, conocido como Agenda Chiapas-ONU (Gobierno del Estado de Chiapas, 2008b), en el cual ambos actores acordaron un plan de trabajo conjunto sobre una plataforma de 77 iniciativas de proyectos para el desarrollo del mencionado estado y el bienestar de la población. Es así que ese mismo año, la ONU, encabezada por el PNUD, abrió su oficina en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, lo que se sumaba a las instalaciones en la Torre Chiapas ubicada en Tuxtla Gutiérrez, y las oficinas en Tapachula con las cuales cuenta la organización.

Desde 2008, los proyectos de la Agenda Chiapas-ONU que han recibido financiamiento tanto por el gobierno estatal como por agencias internacionales se circunscriben a una variedad de temas que van desde la evaluación del desarrollo humano en Chiapas y la transversalidad de la perspectiva de género, hasta temas de agua y saneamiento o prevención de riesgos y desastres. Los proyectos han sido ejecutados por 16 Agencias de la ONU con sus diversas contrapartes y socios del gobierno y de la sociedad civil. En relación con lo anterior, existe constante acompañamiento y asesoramiento de parte del SNU en las políticas de desarrollo social y de combate a la pobreza del Gobierno del estado de Chiapas para que

incorporar la gestión internacional como parte de sus políticas de gobierno”, y “la puesta en marcha de los ODM depende de las administraciones locales o regionales”.

se apegue a las normas, los estándares y objetivos internacionales en la materia.

Por otro lado, en diciembre de 2008 se creó la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur (SDFS) (Gobierno del Estado de Chiapas, 2008a)⁵⁸, dependencia que tiene como parte de su mandato articular las iniciativas de cooperación nacional e internacional en el Estado por parte de agencias de cooperación multilateral y bilateral y de la cooperación no gubernamental, además de darle seguimiento a la Agenda Chiapas-ONU y a su implementación en el terreno. Asimismo, tiene el compromiso de representar al ejecutivo del estado ante las agencias de cooperación. Finalmente, la SDFS ha empujado varios instrumentos y mecanismos para fomentar y ordenar a la CID en la entidad⁵⁹.

En paralelo a este proceso de fomento de la CID en Chiapas, se generó una política encaminada a la focalización de recursos públicos hacia los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶⁰, con el fin de sacar al estado de la

última posición en materia de pobreza y marginación donde los principales índices aún lo ubicaban⁶¹. Esta política de desarrollo social ha sido central para el gobierno de Chiapas: entre 2006 y 2010, la inversión en los 28 municipios con menor IDH aumentó de más del 600%, y en el 2011, a decir del gobierno estatal, 79 centavos de cada peso del presupuesto de la entidad se destinaron al desarrollo social y al combate a la pobreza (Gobierno del Estado de Chiapas, 2011: 20-27).

Finalmente, hay que señalar que se dio una reforma a nivel constitucional en julio de 2009, en la cual se obliga a las dependencias estatales y a los municipios a orientar sus políticas públicas hacia el cumplimiento de los ODM, convirtiendo a Chiapas en el primer estado en el mundo en dotar a dichos objetivos de un carácter obligatorio -incorporándolos a la Constitución Política- para buscar asegurar su cumplimiento (Gobierno del Estado de Chiapas, 2009). Así, se reformuló el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012 para que todos los programas sociales estén alineados con los ODM (Gobierno del Estado de Chiapas, 2010). El gobierno de Chiapas da seguimiento a los avances en los ODM por municipio mediante la construcción de una línea de base y la medición de los progresos por objetivo.

⁵⁸ En 2010 esta Secretaría pasa a ser la "Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional".

⁵⁹ Cabe mencionar la creación de la Red Estatal para la Cooperación Internacional del Gobierno del Estado de Chiapas (SDFS, 2010), en la cual participan enlaces de las diferentes dependencias gubernamentales. A partir del trabajo con esta Red, la SDFS ha diseñado una agenda sectorial de CID para el estado, así como un portafolio de perfiles de proyectos para facilitar la exploración y gestión de financiamientos internacionales para concretar dichos proyectos.

⁶⁰ En 2007 el Gobierno Federal estableció la Estrategia Integral para la Atención a los Municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano, la "Estrategia 100X100", en total se

integraron 125 municipios, dentro de los cuales se encuentran 20 de los 118 municipios de Chiapas. El gobierno del estado de Chiapas sumó ocho municipios más a esta lista, los cuales considera también prioritarios, sumando un total de 28 municipios para la estrategia a este nivel de gobierno.

⁶¹ Ponencia de José Alonso López Pérez, Subsecretario de Planeación, Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado de Chiapas, julio 2010, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

De manera descriptiva, lo expuesto hasta aquí son los cambios más considerables relacionados con la cooperación internacional y el desarrollo que han ocurrido en el último sexenio en Chiapas. Ahora, encaminamos una reflexión hacia las potencialidades y debilidades de esta experiencia.

ENTRE EL DISCURSO Y LA PRÁCTICA: LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

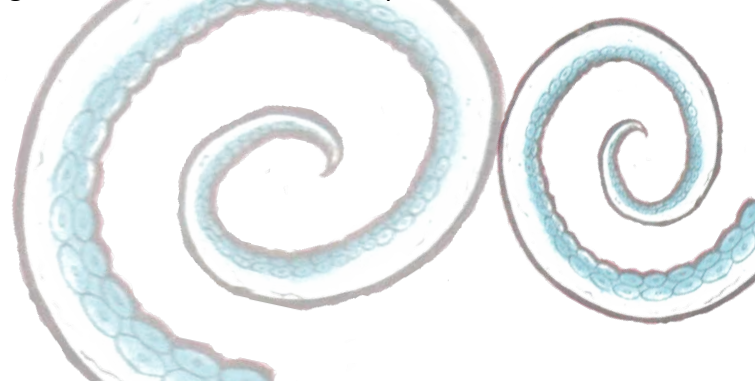
Los cambios en materia de política de cooperación internacional y de desarrollo social en Chiapas –que como se ha enfatizado en la sección anterior se encuentran estrechamente ligados los unos con los otros- han sido notables y dejan pensar que es posible propiciar condiciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los chiapanecos y las chiapanecas, en particular de quienes viven en la mayor marginación. Para realmente determinarlo, hay que detenernos en dos aspectos: primero en la eficacia de estas iniciativas de cooperación y desarrollo, y segundo, en trazar líneas entre las intenciones y las acciones en la práctica. Como veremos, es un poco temprano para evaluar y concluir de manera contundente sobre los resultados de esas políticas, lo que no nos impide realizar observaciones útiles para concluir y hacer recomendaciones al respecto.

Lo interesante que nos preguntamos, y a lo cual contestamos en buena medida es ¿a partir de la reforma constitucional de los ODM, cuáles han sido los cambios reales en la política de desarrollo social? Ahora la cuestión de fondo es ¿en qué

medida estos cambios se reflejan en las condiciones de vida de las chiapanecas y los chiapanecos?

Iniciamos nuestra reflexión retomando las categorías de análisis de la eficacia en la cooperación descentralizada. Primero, en cuanto a la apropiación, se observa un dominio de la agenda de CID por parte del gobierno subnacional, en especial de la Agenda Chiapas-ONU en la cual el gobierno de Chiapas ha podido poner en la mesa sus prioridades y dialogar sobre ello con el SNU. Hay que mencionar que la demanda de colaboración vino desde el mismo gobierno de Juan Sabines quien se acercó a las Naciones Unidas posteriormente a la publicación en 2005 de un informe del PNUD indicando que México va en buen camino hacia el logro de los ODM, salvo en tres estados, a saber, Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

A partir de este interés de Chiapas en cumplir con los ODM, empezaron los diálogos de manera intensa y constante entre el SNU, liderado por el PNUD, y el gobierno de Chiapas. Así, podemos hablar de una co-construcción fuerte de la demanda de cooperación, así como de una gran participación de Chiapas desde varias dependencias gubernamentales en la creación de la Agenda y de los instrumentos para alinear la política pública con estándares empujados desde la ONU. Esto ha permitido el diseño de una agenda clara de cooperación internacional y de desarrollo, y por lo mismo una apropiación alta por parte del gobierno local de los nuevos procesos.



Segundo, la definición clara de la agenda de cooperación y desarrollo, ha resultado en una mayor alineación de la CID- de las Agencias del SNU pero también de otros actores de la CID- en las prioridades de desarrollo del gobierno de Chiapas (prioridades geográficas como lo son los 28 municipios con menor IDH, y temáticas como las relacionadas con los ODM). La apertura del gobierno de Chiapas a los actores de la CID ha fomentado diálogos más intensos y regulares con los actores internacionales, sobre todo desde la recién creada SDFS y otras entidades como la Coordinación de Gabinete.

Tercero, llama la atención la creación de la SDFS, la cual permite una mayor armonización de los esfuerzos de cooperación en la entidad y de otros mecanismos para la CID que fortalecen a su vez la apropiación, facilitan la alineación de la CID con las prioridades y necesidades de Chiapas, así como la coordinación entre los actores.

En la lógica de la CID podríamos pensar que estas acciones y políticas permiten crear las condiciones para el fortalecimiento de capacidades locales y el mejoramiento de la calidad de vida de la población- indicador más importante de la eficacia de la cooperación descentralizada-, y aunque después de algunos años de inicio de estas iniciativas se pueden ver algunos avances en los índices de pobreza y de marginación, todavía faltan evaluaciones claras que puedan medir el impacto tanto cuantitativo como cualitativo de estas políticas de desarrollo social llevadas a cabo por el gobierno local en colaboración con el SNU.

Antes de entrar en cifras en torno a avances en el combate a la pobreza, señalamos que un fruto de esta estrategia tiene que ver con la generación de sensibilidad y conciencia en los funcionarios públicos en los niveles estatal y municipal sobre la agenda internacional de desarrollo social basada en los ODM. En palabras de un funcionario de la Coordinación de Gabinete de Juan Sabines, Chiapas va a “progresar más aplicando los conceptos y lineamientos que tiene la ONU. Juan Sabines le ha dado una proyección internacional al Estado”⁶².

La reforma constitucional con la incorporación de los ODM también puede ser vista como un logro, ya que permite cierta sostenibilidad de la política pública y de esta visión de erradicación de la pobreza. Finalmente, podemos mencionar el espacio de diálogo con la ONU, en el cual el actor internacional ha aprovechado para colocar temas de suma importancia para el desarrollo en Chiapas como son los derechos humanos, la igualdad de género, los desplazados internos, etc.

Ahora bien, sabemos que Chiapas es uno de los estados más rezagados en México. Ocupa el último lugar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional (PNUD, 2011), y después de haber mantenido el último lugar histórico de rezago social en el país, según las mediciones más recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las estadísticas del año 2010 lo ubican ahora

⁶² Entrevista con Funcionario de la Coordinación de Gabinete, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, octubre de 2011.

como el tercer estado más pobre (de 32 estados), después de Oaxaca y Guerrero. Dicho organismo reporta que el 45.6% de la población del estado se encuentra en situación de pobreza extrema- la mayoría de estos pobres corresponden a población campesina e indígena. En total el 78.4% de la población chiapaneca se encuentra en situación de pobreza. Si a estos pobres sumamos los 15.6% que se encuentran en situación de vulnerabilidad por carencias sociales o ingresos, nos encontramos con solamente el 6.0% de la población que se clasifica como “no pobre y no vulnerable”⁶³.

Como lo indica la Tabla 2, aunque Chiapas haya pasado del estado más rezagado de la República a la tercera posición nacional, no hay de que estar presumiendo grandes logros en erradicación de la pobreza, pues en 2010 la situación de pobreza (78.4%) casi no ha cambiado desde hace 10 años donde el 79.1% de la población se encontraba en esta misma situación (2000).

Como constatamos, por un lado, por el momento podemos mencionar que es clara una transformación en el discurso del aparato gubernamental y en la estrategia de intervención para la erradicación de la pobreza, y por el otro lado, nos encontramos con el reto de evaluar los cambios en la implementación de los programas sociales y los resultados

que éstos han tenido, empezando por la gran gestión técnica que implica el manejo de indicadores de pobreza.

Observamos que esta política de desarrollo social y combate a la pobreza enfocada al cumplimiento de los ODM y a la focalización de los recursos en los municipios con menor IDH es novedosa, y permite dirigir los recursos y esfuerzos en los temas más apremiantes y que son considerados pisos mínimos para el desarrollo humano (como son la salud infantil y materna, la educación básica, el agua y saneamiento, la nutrición, etc.), y hacia las poblaciones que se encuentran en mayor estado de precariedad (los 28 municipios con menor IDH). En este sentido, esta doble estrategia parece propiciar resultados rápidos: elevar los índices de desarrollo humano y disminuir los índices de rezago social.

Sin embargo, en un estado tan pobre y desigual como Chiapas, se ha criticado esta forma de intervención: el porcentaje de pobres en los 28 municipios con menor IDH es muy alto –a la luz de las cifras que ya hemos expuesto líneas arriba-, sin embargo, esto no significa que los 28 municipios señalados sean aquellos que cuentan con el mayor número de pobres. Es decir, los pobres de los otros municipios, que viven en condiciones de vida similares a los pobres en los 28 municipios atendidos, no reciben o hasta ven disminuida la ayuda que reciben del gobierno, aun cuando son más numerosos. Es el caso del municipio de Ocosingo, el cual tiene el mayor número de habitantes en Chiapas y en el habitan miles de indígenas campesinos, en la selva y en condiciones de rezago grave, pero la

⁶³ Definido por el CONEVAL como “aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza”. (“Glosario”, <<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pag/es/medicion/glosario.es.do>> [21 de noviembre 2012])

población en la cabecera municipal, que es relativamente grande, eleva los índices de desarrollo humano del municipio y por esto queda fuera de la política de atención de municipios más pobres por parte del gobierno del Estado, cuando podría tener grandes beneficios si fuese parte de ella.

Es innegable que esta política presenta ventajas y desventajas, no obstante, es evidente que el gobierno de Chiapas la utiliza para avanzar rápidamente en las estadísticas nacionales de pobreza y

marginación, es decir, hace una manipulación de los indicadores de manera que en apariencia resalten en el panorama los resultados cuantitativos, como lo vimos en la Tabla 2, en la cual se observa que en algunos años el estado logró salir del último lugar en pobreza en el país. Sin embargo, esto no nos permite concluir sobre resultados cualitativos en términos de mejoramiento real de la calidad de vida de la población.

Tabla 2. Pobreza en Chiapas

	2000	2005	2008	2010
Pobreza alimentaria/extrema ⁶⁴	53.3	47	41.4	45.6
Pobreza de patrimonio/en situación de pobreza ⁶⁵	79.1	75.7	76.1	78.4
Pobreza posición nacional (por entidad federativa)	1	1	1	3
Índice de desarrollo humano (IDH)	0.710	0.7185 ⁶⁶	0.7395	N/A
Posición nacional IDH ⁶⁷ (por entidad federativa)	32	32	32	N/A

Fuente: Elaboración propia con los datos del CONEVAL y de los reportes de IDH para México (PNUD México 2011 y PNUD México 2007)

⁶⁴ El CONEVAL cambió la nominación de pobreza alimentaria a pobreza extrema, definida por el organismo como “tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.” (CONEVAL, “Glosario”, [21 de noviembre 2012]).

⁶⁵ El CONEVAL cambió la nominación de pobreza de patrimonio a situación de pobreza, la cual se refiere a “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. (CONEVAL, “Glosario”, [21 de noviembre 2012]).

⁶⁶ IDH correspondiente al año 2004.

⁶⁷ El lugar 32 es el último lugar a nivel nacional.

La parte de las finanzas públicas y el bienestar de la población -en términos de la situación de pobreza- son dos aspectos críticos para analizar esta estrategia de combate a la pobreza en Chiapas. Pero antes de cerrar esta observación, hay que preguntarnos sobre el papel de la cooperación internacional -en este caso de la ONU como asesor del gobierno local- y del impacto generado por esta relación.

En el caso de Chiapas, la relación entre la ONU y el gobierno del estado es muy politizada, es decir que el plan de desarrollo social o de combate a la pobreza se vuelve más un discurso que acciones concretas. Desde la sociedad civil chiapaneca se ha criticado esta relación, afirmando que el rol del PNUD es de tener una posición independiente y un diálogo crítico con el gobierno, y, como no lo tiene, se consolida una relación poco sana, en la cual el PNUD pierde parte de su credibilidad como actor para el desarrollo y termina por avalar las malas prácticas gubernamentales⁶⁸. Esta aseveración nos hace pensar que existen beneficios para ambos actores al mantener esta relación basada en una estrategia de desarrollo sin necesidad de demostrar resultados de impacto y rendir cuentas, lo que la hace menos eficaz de lo que podría ser.

¿UNA EXPERIENCIA MODELO?

A pesar de las críticas con las cuales estamos cerrando el análisis de la relación de Chiapas con la ONU y la agenda de combate a la pobreza que emana de ello, es importante resaltar lo realizado en este marco corresponde a intenciones y acciones que tienen el potencial de ser un verdadero detonador para la reducción de la pobreza y la promoción de desarrollo social.

El basarse en estándares internacionales como lo son los ODM y plantear una actuación en términos de desarrollo humano bajo los lineamientos del PNUD es una propuesta muy valiosa, sobre todo por parte de un gobierno local, el cual realmente tiene más posibilidades de dirigir acciones concretas para el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida de su población que un gobierno nacional. En cuestión de cooperación, el nivel descentralizado permite también al gobierno enfocar las acciones internacionales en su territorio de manera más cercana a las necesidades locales, pero siempre con una visión y un vínculo con lo nacional y lo internacional.

En términos de la eficacia de la cooperación descentralizada, hay que reconocer el potencial de una colaboración a este nivel de intervención. Los ODM y el desarrollo humano son una agenda de fácil apropiación por el gobierno local y con una implementación viable. Es una agenda común pero que permite cierta flexibilidad para ser adaptada al contexto local y así volverse un objetivo pertinente para todos los

⁶⁸ Entrevistas con Sociedad civil 1. Director de una organización de la sociedad civil chiapaneca miembro del Fondo de Participación Social Chiapas y socio del PNUD en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, octubre de 2011, y Sociedad civil 2. Director de una organización de la sociedad civil chiapaneca y socio del PNUD en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, noviembre de 2011.

actores de desarrollo. Asimismo, es una agenda de combate a la pobreza que facilita la alineación de la cooperación internacional en torno a ella, y la coordinación entre actores de desarrollo en un territorio determinado.

Sin embargo, como nos demuestra el caso de Chiapas, para que sea eficaz y que puedan maximizarse los resultados para el fortalecimiento de las capacidades locales y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es esencial contar con voluntad política que conlleve compromisos reales de los actores participantes en políticas de combate a la pobreza.

Para lograrlo, primeramente se requieren diagnósticos que den cuenta de la situación de pobreza, pero también que consideren elementos claves como la cultura, la participación ciudadana, factores demográficos y geográficos así como financieros. Segundo, buscamos el diseño de políticas públicas y de acciones con enfoque de desarrollo humano y local que permitan lograr impactos positivos en las poblaciones necesitadas, bajo un presupuesto realista de que esto es posible con recursos del gobierno local, pero también del gobierno federal y de la cooperación internacional para el

desarrollo. Finalmente, es necesario evaluar el impacto a múltiples niveles, para sentar bases sólidas para determinar los progresos y re-direccionar las acciones de desarrollo de tal modo que sean más eficaces. Aquí hablamos de evaluaciones cualitativas que van más allá del planteamiento de indicadores tradicionales cuantitativos para la medición del bienestar social, en la búsqueda así por determinar el impacto de este tipo de intervención para el desarrollo.

El hecho de que este tipo de evaluaciones no se hayan hecho en Chiapas, sumado a las críticas que hemos expuesto en este artículo no implican que la estrategia en Chiapas no ha sido exitosa. Al contrario, es una invitación para seguir con políticas y programas de combate a pobreza enfocados al desarrollo local y humano, tanto de parte del gobierno local como de los otros actores de desarrollo presentes en el estado, así como para poder abonar a la transparencia sobre las acciones implementadas y los resultados obtenidos. Será una estrategia que si se mantiene en el siguiente gobierno en Chiapas tendrá mayores posibilidades de evaluación cualitativa.

REFERENCIAS

- Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2007), "Civil Society and Aid Effectiveness", Concept Paper.
- BetterAid (2010), "Development Effectiveness in Development Cooperation: a Rights-based Perspective".

- CONEVAL (2011), Medición de pobreza 2010 por Entidad Federativa, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- _____ (2012), "Glosario", Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2008a), Decreto de creación de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur, Poder ejecutivo del Gobierno del Estado de Chiapas.
- _____ (2008b), Histórico acuerdo interinstitucional contra la pobreza; Suscriben la Agenda Chiapas-ONU, Gobierno del Estado de Chiapas, disponible en la página web de Juan Sabines Guerrero, 18 de octubre.
- _____ Secretaría General de Gobierno (2009), Decreto No.272 Por el que se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Políticas del Estado de Chiapas, Periódico oficial, 28 de julio, No. 178.
- _____ (2010), Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012. Alienación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Chiapas.
- _____ Secretaría de Hacienda (2011), Jornadas de Diálogo de Cooperación en Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 23 de noviembre de 2011.
- López Pérez, José Alonso (Subsecretario de planeación, Secretaría de Hacienda, Gobierno de Chiapas) (2010), Agendas locales para el desarrollo humano, ponencia presentada en Conferencia internacional sobre el cumplimiento de los ODMs a nivel local, Chiapas, julio.
- Madoery, Óscar (2001), "El valor de la política de desarrollo local", En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (eds.), Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2009), "La agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España", documento de trabajo núm. 38, Fundación Carolina, Madrid.
- OCDE (2011), Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Foro de Alto Nivel 4, Busán, Corea, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- _____ (2005), Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Foro de Alto Nivel 2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Ponce Adame, Adelaida Esther (2011), "Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales", Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, núm. 1, diciembre de 2011, pp.10-43.
- PNUD (2010), Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El Reto de la Desigualdad de Oportunidades, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- PNUD México (2011), Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- _____ (2007), Informe sobre Desarrollo Humano 2006-2007, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- SDFS (2010), Acta de instalación 2010 de la Red Estatal para la Cooperación internacional del Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación internacional.

Tomlinson, Brian (2006), "Determinants of Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discussion Paper", Policy Team, Canada's Coalition to End Global Poverty, Noviembre.

Universidad del País Vasco (2011), La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación, Hegoa.

Hemerografía

"Chiapas, ejemplo mundial de desarrollo sustentable: Yassir Vázquez", Expreso Chiapas, 25 de octubre de 2011, en línea.

"Chiapas y la ONU combaten juntos la pobreza: Helen Clark", Diario de Chiapas, 14 de septiembre de 2011, en línea.

"Sabines se acercó a la ONU para mejorar el desarrollo humano en Chiapas", MdeR, Diario de Chiapas, lunes 19 de septiembre de 2011, en línea.

"Gobernador dejará a Chiapas hundido en mega deuda de 20 MMDP", Isaín Mandujano, Proceso, 3 de octubre de 2012, en línea.

Entrevistas

Funcionario de la Coordinación de Gabinete, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, octubre de 2011.

Sociedad civil 1. Director de una organización de la sociedad civil chiapaneca miembro del Fondo de Participación Social Chiapas y socio del PNUD en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, octubre de 2011.

Sociedad civil 2. Director de una organización de la sociedad civil chiapaneca y socio del PNUD en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, noviembre de 2011.



DE PALERMO A MANHATTAN: COOPERACION INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LA LUCHA ANTIMAFIA

Eduardo Crivelli Minutti

De Palermo a Manhattan: Cooperación Internacional Descentralizada en la Lucha Antimafia

Eduardo Crivelli Minutti

Abstract

FROM PALERMO TO MANHATTAN: DECENTRALIZED INTERNATIONAL COOPERATION IN THE FIGHT AGAINST THE MOB

In the international system, various governmental and non-governmental actors carry out collective activities and actions that are not centralized. One particular actor is the Cosa Nostra, the Sicilian mob, which has crossed national borders. Given this situation, local governments in Palermo and New York City have planned decentralized cooperative actions to fight against the mob in order to protect their own cross-border security. The following article analyzes the improvements that the global need for border security demands of the Palermo and New York City governments in their fight against transnational Sicilian organized crime.

Key words: Decentralized international cooperation, organized crime, Cosa Nostra, Italian-American.



© Marina Fages 2013.

Resumo

DE PALERMO A MANHATTAN: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA NA LUTA ANTI-MÁFIA

No sistema internacional, diversos atores – governamentais e não governamentais – realizam atividades e ações coletivas não centralizadas entre si. Um ator em particular é Cosa Nostra, a máfia siciliana, que se expandiu para além de seus limites nacionais. Perante essa realidade, os governos das cidades de Palermo e Nova Iorque estabeleceram ações de cooperação descentralizada para a luta anti-máfia com a finalidade de resguardar suas seguranças transfronteiriças. O trabalho que ora se apresenta analisa os avanços que a demanda global de segurança transfronteiriça impôs aos governos palermo e nova-iorquino na luta contra o crime organizado siciliano transnacional.

Palavras-chave: Cooperação Internacional Descentralizada, Crime Organizado, Cosa Nostra, Ítalo-americano..

DE PALERMO A MANHATTAN: COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN LA LUCHA ANTIMAFIA

Eduardo Crivelli Minutti

Resumen

En el sistema internacional, diversos actores – gubernamentales y no gubernamentales – realizan actividades y acciones colectivas no centralizadas entre sí. Un actor en particular es *Cosa Nostra*, la mafia siciliana, que se ha expandido fuera de sus confines nacionales. Ante ello, los gobiernos de las ciudades de Palermo y Nueva York han establecido acciones de cooperación descentralizada para la lucha antimafia con el fin de resguardar así su propia seguridad transfronteriza. El siguiente trabajo analiza los avances que la exigencia global de seguridad transfronteriza ha impuesto a los gobiernos palermitano y neoyorquino en su lucha contra el crimen organizado siciliano transnacional.

Palabras clave: Cooperación internacional descentralizada, crimen organizado, Cosa Nostra, italoamericano.

La ciudad de Palermo está ubicada en la parte occidental de la isla italiana de Sicilia y cuenta con aproximadamente 653 444 habitantes en una superficie de unos 158.88 kilómetros cuadrados, siendo la quinta ciudad más grande de Italia. Por su parte la Ciudad de Nueva York, situada en la costa noreste del continente americano, con una superficie de cerca 487.05 kilómetros cuadrados y 8 244 910 habitantes, es la ciudad más grande de los Estados Unidos. Estas dos ciudades, a simple vista, tan diferentes en su densidad poblacional, así como en su posición geográfica, divididas por el Océano Atlántico y sobre todo con

costumbres y culturas diversas, parecieran no tener nada en común. Sin embargo, un fenómeno con raíces seculares se ha hundido profundamente en la historia de ambos pueblos: “la mafia”.

La mafia siciliana, con su estructura organizativa, sus actividades económicas y los vínculos políticos que posee, además de su capacidad para hacerse “invisible” en las esferas sociales, ha podido radicarse fuera de los confines italianos y establecerse con éxito en la ciudad de Nueva York, donde incluso ha evolucionado y se ha

perfeccionado en el marco de sus actividades ilegales. Ante ello, los gobiernos locales de la metrópoli de Nueva York y la ciudad de Palermo han establecido actividades de cooperación mutua en el ámbito de la seguridad transfronteriza, con el fin de colaborar en la lucha antimafia. Cabe mencionar que el combate en contra de la mafia, a su vez, deriva de la misma evolución de esta organización criminal italiana.

El objetivo de este trabajo es analizar los avances que la exigencia global de seguridad transfronteriza ha impuesto a los gobiernos de las dos ciudades antes mencionadas: Palermo en Italia y Nueva York en los Estados Unidos. El interés de ambas ciudades por cooperar entre sí se sustenta en la lucha en contra del crimen organizado siciliano que desde hace muchos años se ha caracterizado por ser un actor descentralizado importante en ambas partes del Atlántico.

El siguiente artículo se divide en cinco partes. En primer lugar se describen algunos conceptos sobre la cooperación descentralizada internacional y la seguridad transfronteriza. La segunda sección explica algunas particularidades del crimen organizado siciliano transnacional. El tercer apartado expone el marco de colaboración criminal internacional entre la *Cosa Nostra* siciliana y la mafia italoamericana. La siguiente parte describe los principales tipos de participación entre los gobiernos palermitanos y neoyorkino ejemplificada con acciones de cooperación internacional descentralizada para la seguridad transfronteriza entre ambas ciudades. Por último se presentarán algunas

consideraciones finales.

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA INTERNACIONAL Y LA SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA

La cooperación internacional puede ser entendida como la relación que se establece entre dos o más actores del sistema internacional, públicos o privados, centralizados o descentralizados, los cuales realizan acciones complementarias a las capacidades nacionales con el fin de obtener beneficios mutuos (Prado, 2011: 55). Se enfatiza que la cooperación internacional no está reservada exclusivamente para los Estados, sino que existen otros actores que pueden participar en este proceso, los cuales pueden ser gobiernos locales, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, partidos políticos entre otros (Velázquez y Schiavon, 2010: 110).

La cooperación descentralizada se enmarca dentro del proceso de descentralización de los Estados y se caracteriza por su desarrollo en el sistema internacional a través de acciones de colaboración entre actores con un arraigo local y territorial determinado (Santori, 2011). Esto puede ser considerado como una nueva distribución de poder que dota a los actores no centrales de mayores facultades para satisfacer sus necesidades en el ámbito local a través de la colaboración mutua internacional. La distribución de poder, según A. Wendt, en ocasiones puede afectar los cálculos de los Estados pero la forma en que lo hace depende del entendimiento y expectativas intersubjetivas de la distribución de conocimiento que constituye las

concepciones del “yo” y del “otro” (Wendt, 1992 [2009]: 132). En otras palabras los actores internacionales cooperaran entre sí a medida que se identifican mutuamente en sus necesidades, acciones, filosofías o que establezcan alianzas estratégicas con el fin de lograr objetivos comunes, lo cual, desde cierta perspectiva, podrá ser visto con buenos ojos o no por el gobierno central.

Esto quiere decir, por ejemplo, que existe la posibilidad de concebir un sistema de seguridad basado en una estructura cooperativa, en la que los actores internacionales se identifiquen entre sí y perciban la seguridad de cada uno como la responsabilidad de todos (seguridad colectiva) (Salomón, 2002: 40). Aunque se debe considerar que también las diversas organizaciones criminales cooperan cada vez más entre ellas, al identificarse unas con otras en el marco de sus actividades ilícitas, para alcanzar metas comunes. Por eso, la guerra retórica de la seguridad transnacional ha hecho ascender el tema del crimen organizado a la agenda internacional de muchos países.

De cierto modo, hay sin duda suficientes razones para inquietarse respecto a las operaciones transnacionales que realizan muchas esferas criminales en la actualidad. Aunque, mucho de lo que se sabe sobre las acciones de cooperación entre delincuencia organizada depende de evidencia anecdótica, pues se trata de acciones realizadas por delincuentes que, en cierto sentido, son secretas y están ocultas. Por tanto, mucha de la información que se tiene sobre estas organizaciones proviene de informantes, intervenciones policíacas o reportes periodísticos, sólo por citar algunos ejemplos (Berdal y Serrano, 2002 [2005]: 27-

28). Sin embargo, no por ello, el tema de la seguridad y la delincuencia organizada transnacional reciben menos importancia en la agenda de la cooperación internacional de los países. Actualmente, la lucha contra el crimen organizado está cobrando cada vez mayor importancia en las acciones de cooperación descentralizada de ciertos gobiernos locales y sobre todo en ciudades que se han visto directamente afectadas por este problema. Diversas regiones han creado vínculos y nexos en las áreas de frontera, para encontrar soluciones compartidas a problemas similares (Conato, 2007: 10). En este contexto, por ejemplo, se han tomado acciones en contra de la delincuencia organizada transfronteriza, la cual opera al mismo tiempo en dos confines nacionales para alcanzar un mismo beneficio económico o material.

La convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional considera que un grupo delictivo organizado es aquel que está estructurado durante cierto tiempo por tres o más personas que actúan concertadamente con el propósito de cometer delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (ONU, 2004: 5). Pero a menudo, cualquier organización clandestina de criminales es también llamada “mafia” independientemente de su origen o lugar de acción. Pero la mafia es una organización criminal de origen siciliano. Fue en la década de 1950 que la opinión pública estadounidense empezó a confundir a la “mafia” con el crimen organizado común, debido a la similitud de características que algunos grupos delictivos comparten con el crimen organizado siciliano tradicional. La misma palabra “mafia” proviene del dialecto siciliano y significa “belleza”, “perfección” o

“excelencia” y por diversas razones este término fue atribuido por la sociedad meridional italiana a los gobiernos criminales locales, en un tiempo en que estos eran más confiables que las instituciones legales del sur de Italia (Padovani, 2009: 26-27).

Históricamente, al preferir usar la palabra italiana “mafia” en lugar del otro término: “criminalidad organizada”, ha significado enfatizar el elemento estrechamente étnico que apunta al bagaje cultural de los italianos meridionales. Para los estadounidenses, decir “mafia” ha significado denunciar un complot extranjero en contra de los Estados Unidos y su civilización (Lupo, 2009: 248). El modo de ser mafioso ha llevado a la creación de un verdadero modelo de organización criminal firmado: *made in Italy*. La estructura extraordinariamente funcional y bastante democrática de la mafia siciliana ha creado un gobierno oculto, infinitamente más eficaz para el control del territorio, más rápido y apresurado en la impartición de justicia y en el fondo más justo en el tema de la solidaridad (Padovani, 2009: 32-33). Por eso, como se verá en los siguientes apartados, a menudo los mafiosos no son considerados delincuentes comunes, lo cual dificulta su detección para las autoridades. Esto significa un verdadero reto de seguridad transfronteriza para algunos gobiernos locales que tienen una importante presencia mafiosa en sus territorios.

LA MAFIA SICILIANA: *COSA NOSTRA*

En la actualidad se estima que el volumen de los negocios de las cuatro organizaciones criminales que existen en Italia representa

aproximadamente el 11.4 % del producto interno bruto italiano (Gratteri y Nicaso, 2010: 7). El crimen organizado italiano se divide en *‘Ndrangheta*, *Camorra*, *Sacra Corona Unita* y *Cosa Nostra*. Todas estas organizaciones delictivas tienen ramificaciones en cada región de Italia y en los cinco continentes. Pero desde hace tiempo, la organización criminal italiana más famosa es sin duda la mafia siciliana, también conocida como *Cosa Nostra*. Con un estimado de 2.500 afiliados, la mafia siciliana es también el más poderoso y más activo grupo italiano de crimen organizado en los Estados Unidos. Incontables películas y novelas han ayudado a mostrar el siniestro glamour de la mafia y a su vez el mundo filmico de ambición, responsabilidad y familia han sido un modelo para la vida de muchos de los mafiosos reales (Dickie, 2004: 27).

La mafia moderna como se conoce actualmente se estructuró a desde finales del siglo XIX como consecuencia de la complicada situación política que vivía la sociedad meridional italiana en aquel tiempo. La gran corrupción de las estructuras del Reino de Italia, que estaba basado en una administración pública arcaica, permitió que la mafia surgiera como el único poder presente en el sur de la península. Sobre todo en Sicilia, la ley de “ojo por ojo” fue la única que prevalecía, mientras que la *infamia* (vergüenza) y las injurias de las familias debían ser lavadas con sangre (Gaudio, 2009: 105-106).

La diferencia entre el glamour del cine y la horrenda realidad de la *Cosa Nostra* es que en el primer caso el daño moral persiste en el incontrolable poder de los mafiosos del cine, mientras que los mafiosos sicilianos

reales están obsesionados con las reglas de honor que limitan sus acciones (Dickie, 2004: 27). Por eso, lo que hace diferentes a las mafias italianas del resto de organizaciones criminales en el mundo, desde cierta perspectiva, es el “código de honor” con el cual vienen aceptados sus miembros.

En el caso siciliano, por ejemplo, se sabe que todos los afiliados a la mafia deben ser presentados por algún miembro de la “familia”, el cual debe estar dispuesto a garantizar con su propia vida la membresía del nuevo adepto. La ceremonia de aceptación representa una compleja simbología que va de lo sacro a lo profano. En *Cosa Nostra*: el dedo del futuro aceptado es pinchado con la punta de un cuchillo y se deja caer una gota de sangre sobre una imagen sacra (generalmente el santo patrono de la familia). Esta imagen religiosa se quema pasándola de una mano a la otra mientras se pronuncia el juramento de fidelidad hacia sus nuevos hermanos, para no traicionarlos nunca y ayudarlos siempre. De no hacerlo el recién ingresado podría morir quemado y reducido a cenizas como la imagen del santo en sus manos (Gaudio, 2009:104).

Por tanto, se considera que la organización criminal siciliana está dotada con una carga de valores que permite que la hermandad se transforme en el punto central de la vida del mafioso y, en cierto sentido, justifica sus acciones criminales. Por ello se cree que la mafia posee una estructura organizacional tan compleja que puede regular las acciones de todos sus integrantes.

Estados Unidos (FBI) asegura que hoy en día la *Cosa Nostra* está involucrada en un amplio espectro de actividades ilegales, tales como el asesinato, la extorsión, el tráfico de drogas, la corrupción de funcionarios públicos, el juego, la infiltración de negocios legítimos, chantaje laboral, la usura, la prostitución, la pornografía, esquemas de fraude de impuestos, y esquemas de valores de manipulación.

En los días de la gran migración italiana a los Estados Unidos a principios del siglo XX el tráfico entre ideas, recursos y personal entre Italia y la Unión Americana permite que los mafiosos sicilianos contacten las dos partes del Atlántico en el marco de sus actividades y modelos asociativos criminales (Dickie, 2006: 161). Cabe mencionar que muchos de los mafiosos italoamericanos no nacieron precisamente en Sicilia, algunos de ellos nacieron en otras partes de Italia, y en algunos casos, llegaron al continente americano cuando eran niños o adolescentes, por lo que fueron asimilados en la vida norteamericana (Mangione y Morreale, 1992: 260). No obstante, durante más de un siglo, han pasado el océano, en ambas direcciones, hombres, mercancías y modelos de asociacionismo criminal entre italianos e italoamericanos. Se trata de un efecto más de hibridación que de trasplante donde el concepto clave es el de la interacción. Salvatore Lupo considera que no existe una mafia siciliana originaria, porque la mafia es tanto americana como siciliana. Pero, debido a la centralidad de la experiencia estadounidense, actualmente, la palabra mafia es adoptada en todo el mundo para referirse a la criminalidad organizada en general, como se ha explicado en el apartado anterior (Lupo, 2009:270).

El Buró Federal de Investigación de los

La cooperación entre las organizaciones criminales, *Cosa Nostra* siciliana y sus primos de América, o más bien entre Palermo y Manhattan, inició a finales del siglo XIX con la importación en los Estados Unidos de naranjas, limones y aceite de oliva provenientes de Italia. Más tarde, la droga hizo su aparición escondida entre las cajas de fruta o los barriles de aceite (Padovani, 2009:76). El tráfico internacional de estupefacientes de la mafia siciliana evolucionó hasta convertirse en una organización criminal con una considerable influencia en ambos lados del Atlántico.

Ante ello, a medida que se descubrieron los modos de operar y la forma de organización de la mafia, también surge el reto de cooperación descentralizada para la seguridad transfronteriza entre la ciudades de Palermo y de Nueva York que abre una dimensión nueva y rompe rígidas divisiones nacionales creando nuevas áreas que ya no encajan en la lógica de los Estados italiano y estadounidense (Conato, 2007: 7) En efecto, como se verá en los siguientes apartados, estas dos ciudades cooperan entre sí para asestar un golpe decisivo que acabe con la *Cosa Nostra* internacional.

DE PALERMO A MANHATTAN

Tras la pobreza generalizada de gran parte de Italia y las pérdidas económicas, que significó la unidad de la península a finales del siglo XIX, la migración de los italianos significó “una válvula” de reducción de presión para el Estado italiano. Durante más de cincuenta años el éxodo de italianos crecerá hasta convertirse en una de las más grandes migraciones que la historia

contemporánea recuerde (Mangione y Morreale, 1992: 32). Más de cinco millones de italianos, por ejemplo, dejaron sus hogares en Europa para buscar una vida más prospera en suelo estadounidense. El contingente más grande de migrantes italianos que llegaron a la Unión Americana provenía del Sur de la península de las regiones de: Campania, Apulia, Calabria y Sicilia que aportaron casi seis veces más migrantes respecto a las regiones del norte de Italia. Los migrantes italianos se establecieron principalmente en las zona urbanas del noreste de los Estados Unidos y en el centro de estas ciudades se formaron pequeñas “colonias” cada una con sus tradiciones particulares, manera de vivir y diferentes dialectos (Malpezzi y Clements, 1992: 26).

Entre 1901 y 1913 casi 80.000 sicilianos emigraron a los Estados Unidos (Dickie, 2006: 161). La mafia hace su aparición entre las comunidades italianas en los Estados Unidos como una misteriosa organización vinculada a un fenómeno estrechamente étnico que apuntaba al bagaje cultural llevado por sicilianos al Nuevo Mundo (Lupo, 2009: 250).

En los Estados Unidos, el capo mafioso de origen siciliano Salvatore Maranzano estableció el código de conducta de *Cosa Nostra* basado en “familias” con divisiones y estructura, así como los procedimientos establecidos para resolver las controversias en la década de 1930. Más tarde, el mafioso también nacido en Sicilia, Charles “Lucky” Luciano creó la “Comisión” para gobernar a todas las actividades de la *Cosa Nostra* en los Estados Unidos. Esta “Comisión” de la mafia en Nueva York está integrada por los jefes de los cinco clanes más poderosos de

Norteamérica, los cuales están unidos por poderosos lazos de parentesco y amistad. Esos clanes son llamados “familias” y cada una de las cinco familias de Nueva York recibe el nombre de su líder original: Bonanno, Gambino, Luchese, Colombo y Genovese. Las guerras entre las fracciones mafiosas eran frecuentes por la disputa de intereses y territorios hasta que las cinco familias de Nueva York y algunos otros capos italoamericanos llegaron a un entendimiento (Dickie, 2006: 186-187).

En 1946 el gobierno de los Estados Unidos deportó a “Lukie” Luciano a Italia. Allí, se convirtió en un enlace entre la mafia siciliana y la *Cosa Nostra* estadounidense. Luciano se reunió con el mafioso neoyorquino Charles Gambino en Palermo y ambos capos sentaron las bases de un acuerdo de colaboración para el tráfico internacional de droga en 1948. Desde Italia, Luciano proveía de la materia prima (la heroína) y Gambino la distribuía en Nueva York (Padovani, 2009: 78-79). Este acuerdo abrirá la “edad de oro” de la *Cosa Nostra* fundada en un complejo acuerdo de colaboración internacional para la realización de actividades ilícitas entre Palermo y Manhattan.

La importación y producción de mercancías italianas fue importante para la mafia italoamericana desde inicios del siglo XX. Por eso, no es de extrañarse que el suministro de algunos de los ingredientes para restaurantes italianos en los Estados Unidos fuera monopolio de marcas protegidas por la mafia. Así bien, la heroína siciliana viajaba escondida entre los ingredientes para pizza, lo que creó una red de distribución de heroína transnacional de la mafia italiana en las pizzerías de los Estados Unidos. Se

estima que para 1982 el ochenta por ciento de la heroína consumida en el noreste de los Estados Unidos provenía de Sicilia. La *Pizza Connection* fue como se le llamó a este caso de colaboración mafiosa italoamericana que implicó un nuevo balance de poder entre los brazos de *Cosa Nostra* en ambas partes del Atlántico (Dickie, 2006:278).

Sin embargo, con los grandes procesos antimafia de Nueva York en 1985-1987 bajo el nombre de *Pizza Connection* en Estados Unidos, y del *Massiproceso* de 1986-1987 en Italia, se golpeó duramente a la organización criminal italoamericana. Esto dio inicio a la crisis de *Cosa Nostra* e inauguró una nueva era de cooperación internacional descentralizada en la lucha antimafia por parte del gobierno de la metrópoli de Nueva York y de la ciudad de Palermo, como se verá en el siguiente apartado (Padovani, 2010: 80-81). Aunque pese a este duro golpe que recibió la *Cosa Nostra* no fue suficiente para acabar definitivamente con ella, pues la mafia siciliana sigue siendo una organización criminal importante hasta el día de hoy.

Recientemente, en 2007 se descubrió una nueva tentativa de cooperación entre las organizaciones mafiosas palermitanas y neoyorquinas. El objetivo que perseguían la organización criminal italiana y la italoamericana era reconstruir el viejo puente y reproducir el intercambio de estupefacientes de los años setenta. Para ello, el mafioso Nicolo Notaro había sido confiado por el capo palermitano Salvatore Lo Piccolo para instalar un nuevo negocio de venta y distribución de pasta en los Estados Unidos. Los Capos palermitanos pretendían llevar a cabo dicha operación con la cooperación de las “familias” Inserillo y

Gambino de Nueva York con el fin de realizar una red de distribución de droga oculta en la comercialización de la pasta italiana. Cabe destacar que Notaro es graduado en Derecho y habla bien inglés: un nuevo estilo de mafioso, un auténtico embajador del crimen italiano en Norteamérica (Padovani, 2009: 81). Los dos hombres clave de la red mafiosa del clan Gambiano e Inserillo en Estados Unidos eran Frank Calì y Filippo Casamento que gestionaban decenas de sociedades para la distribución alimentaria en los Estados Unidos (Corriere della Sera, 2008).

Los miembros del clan de Lo Piccolo crearon la empresa *Hackell International Trading* y firmaron un acuerdo con Nestlé-Italia para la exclusiva de la distribución de pasta en los Estados Unidos. Con ello, los mafiosos italoamericanos intentaron crear una *Pasta Connection* para la distribución de droga en suelo estadounidense. No obstante, gracias a las investigaciones y a la cooperación entre el FBI y de la Procuraduría Antimafia de Palermo lograron detener el tentativo de los sicilianos de reinserirse en el tráfico transnacional de estupefacientes (Padovani, 2009: 81). La paulatina construcción de confianza entre las autoridades palermitanas y neoyorquinas fue lo que facilitó retomar el diálogo bilateral y el esfuerzo estratégico integral en materia de cooperación en contra de la mafia siciliana transnacional, como se verá en el siguiente apartado.

EL PUENTE TRANSFRONTERIZO ANTIMAFIA

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, las “familias” de *Cosa Nostra* han participado enérgicamente en esquemas criminales de cooperación internacional descentralizada debido a diversos factores. Por ejemplo, cabe recordar que para los sicilianos la mafia no es sólo tráfico de drogas, arreglos de cuentas y estafas, sino que en ocasiones es también un tejido socioeconómico y un mundo de valores que ofrecen garantías y oportunidades a las personas. El estudioso Salvatore Lupo afirma que:

Entre la cultura de todos y la criminalidad organizada hay obviamente puntos de contacto, porque los criminales comparten algunos valores comunes y porque las personas honestas pueden, en ciertas circunstancias, compartir algunos valores de los criminales (2009: 262)

Asimismo, la similitud de filosofías entre la estructura de la mafia siciliana y el crimen organizado italoamericano han permitido expandir los negocios y los tráficos de mercancías ilícitas en ambas partes del Atlántico. En este sentido, Palermo y Nueva York, conscientes de la problemática que la mafia representa para ambas ciudades, también han incrementado su cooperación internacional descentralizada para su seguridad transfronteriza. Numerosas investigaciones sobre narcóticos habían involucrado tanto a Italia como a los Estados Unidos, pero los procesos en general eran llevados en un sólo país, y la diferencia entre el sistema legal de ambos países condujo a

la competencia y no la cooperación (Committee on Law and Justice, 1999:30)

En el año 1951, por ejemplo, un comité del Senado de los Estados Unidos encabezada por el demócrata Estes Kefauver determinó que una "sinistra organización criminal", conocida como "la Mafia" opera en la Unión Americana. La comisión de Kefauver estigmatiza el acuerdo para el tráfico internacional de droga de *Cosa Nostra* y permite que los estadounidenses redescubran el miedo hacia la mafia. Una fobia que se había apoderado de la nación casi treinta años antes, en los días de los ajustes de cuentas entre los gánsteres italoamericanos que controlaban el tráfico ilegal de alcohol en los Estados Unidos. Pero en este mismo periodo, J. Edgar Hoover, director del FBI en aquel tiempo, al igual que muchos otros incrédulos, siguió rechazando la idea que la mafia existiera o fuese un peligro real (Dickie, 2006: 233).

Fue hasta el año 1963 cuando Joseph Valachi se convirtió en el primer miembro con un rango medio dentro de la *Cosa Nostra* estadounidense que proporcionó información detallada de la organización criminal italoamericana. Valachi reveló a un comité del Senado de los Estados Unidos, numerosos secretos de la organización, incluyendo su nombre, estructura, bases de poder, códigos de honor y los miembros de la organización mafiosa estadounidense (Magione y Morreale 1992: 262). Sin embargo, pese a los esfuerzos de la comisión del senador Kefauver y los testimonios de Valachi, para la década de 1970 Nueva York ya se había convertido en la capital del tráfico de heroína a nivel mundial. Un agente policiaco infiltrado en una familia de *Cosa Nostra* de Filadelfia

señaló que: "Brooklyn significaba mafia siciliana, Brooklyn controlaba toda la heroína de los Estados Unidos y los sicilianos utilizaban a los italoamericanos para distribuir la droga" (Dickie, 2006: 279).

Los Estados Unidos e Italia entonces, decidieron desarrollar relaciones cooperativas que pudieran ser capaces de desafiar al crimen organizado y controlar el tráfico internacional de drogas. En 1984 se forma el Grupo de Trabajo Italoamericano para detener a la *Cosa Nostra* y tomar ventaja de las relaciones cooperativas entre las ciudades de Palermo y de Nueva York. Entre 1984 y 1990 se realizaron numerosos encuentros entre agentes estadounidenses e italianos que incluían a la Fiscalía General de los Estados Unidos y el Ministerio del Interior italiano. Este grupo de trabajo ofrece un ejemplo de una relación de cooperación positiva entre dos países con sistemas legales y de investigación maduros que perciben la seguridad de uno como responsabilidad de todos (Committee on Law and Justice 1999:30-31).

Por su parte, en Italia, Giovanni Falcone se había consolidado como gran opositor de la criminalidad organizada y fue uno de los principales exponentes de la colaboración internacional descentralizada en la lucha contra la mafia. Falcone, el juez que dio un duro golpe a la *Cosa Nostra*, se convierte en un símbolo de la lucha antimafia cuando recaudó las confesiones del importante capo mafioso Tomaso Buscetta que operaba entre Sicilia y América. Además con el juez Falcone, la policía italiana y el FBI establecieron una estrecha relación de trabajo encaminada a dismantelar organizaciones criminales italianas que operan en ambos países. El vínculo especial

entre el Palermo y Nueva York surgió con motivo de investigaciones antimafia fundamentales para los Estados Unidos e Italia, en un momento en que la mafia era poderosa en ambos países. Así bien, la cooperación descentralizada entre el Departamento de Policía de New York y los fiscales federales haciendo equipo con Falcone y las autoridades italianas lograron frustrar el tráfico internacional de heroína, que lavaba dinero sucio proveniente del narcotráfico en las pizzerías estadounidenses. Falcone estuvo directamente involucrado en el “Maxi Proceso” de Palermo en contra de la mafia, a través del cual 342 mafiosos fueron a parar a la cárcel. Esto ocasionó que el 23 de mayo 1992 sicarios de la mafia detonaran una bomba que mató a Giovanni Falcone, su esposa y sus tres guardaespaldas a las afueras de Palermo, se trataba de una venganza de *Cosa Nostra* por todos los criminales que el juez siciliano había enviado a prisión (Dickie, 2006: 18-19).

A pocos días del asesinato de Falcone, la oficina del FBI en Nueva York ofreció asistencia en la investigación científica y las autoridades italianas. Un equipo forense especializado del FBI fue enviado a Sicilia para implementar una ofensiva conjunta en contra de la mafia (Jameson, 1998: 258). El FBI consideró que las asociaciones con agencias extranjeras para hacer cumplir la ley eran esenciales para combatir al crimen organizado mundial. Por ello, entre éstas asociaciones el FBI se involucró directamente con el Grupo de Trabajo Italoamericano, que aún se reúne todos los años. Aunque en la década de 1990, las reuniones del grupo trabajo se hicieron menos frecuentes, la presencia de los Estados Unidos quedó bien arraigada en Italia. Unos treinta representantes federales

encargados de hacer cumplir la ley fueron establecidos en la embajada estadounidense en Roma. Estos incluyen agentes de la Administración de Control de Drogas, el FBI, el Servicio Secreto, el Servicio de Aduanas, Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Inmigración y Naturalización, varias agencias de investigación militares, y un ex Fiscal federal en representación del Fiscal General.

Ante ello, la lección más importante aprendida por el Grupo de Trabajo italomamericano fue necesitar de agentes en el nivel directivo, tanto italianos como estadounidenses, que pasaran tiempo juntos para aprender unos con otros e intercambiar información (Committee on Law and Justice, 1999:30) Por eso, en el año 2007 noventa personas fueron arrestadas de parte de la Procuraduría Distrital de Nueva York y de la Dirección Antimafia de Palermo en la operación denominada “Old Bridge” (El viejo Puente) donde se imputaron distinguidos exponentes de las “familias” mafiosas sicilianas y estadounidenses que pretendían hacer una *Pasta Connection* para reinsertarse en el tráfico internacional de drogas en el año 2007. Esto significó, además de un exitoso ejemplo de voluntad política entre palermitanos y neoyorquinos, una muestra más de los beneficios obtenidos de la cooperación internacional descentralizada para la lucha antimafia internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

La cooperación internacional descentralizada comprende diversas actividades que actores no centrales realizan

en la escena mundial. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, estos actores, que pueden ser gubernamentales o no gubernamentales, actúan dentro y fuera de sus esferas locales con el objetivo de obtener beneficios en el ámbito económico, social, político, ambiental, cultural o incluso criminal. En ocasiones, los actores descentralizados realizan cooperación internacional enmarcada en alianzas estratégicas que tienen el objetivo de resolver cuestiones comunes fuera de sus fronteras nacionales. Es decir, los actores locales de diversas partes del mundo a menudo ejecutan actividades de cooperación mutua con el fin de maximizar sus beneficios en temas locales de interés compartido. En este sentido, el tema de la seguridad transfronteriza, por ejemplo, ha cobrado mayor importancia para el sistema internacional en los últimos años. Esto debido a que las organizaciones delictivas, como la *Cosa Nostra*, cooperan activamente alrededor del mundo para adueñarse de mercados criminales, lo cual ha fomentado también la participación de gobiernos locales a nivel internacional para dar respuesta a la transnacionalización y sofisticación del crimen organizado local.

Como se ha visto en los apartados anteriores, la mafia siciliana o *Cosa Nostra* es una organización criminal secreta basada en un "código de honor". La estructura de esta organización de origen italiano basada en "familias criminales" ha establecido relaciones individuales con gente de negocios, políticos y miembros de otras organizaciones delictivas alrededor del mundo. El modelo mafioso de los sicilianos fue exportado y adoptado positivamente por los migrantes italianos, principalmente provenientes del sur de Italia, que llegaron Nueva York y a otras partes de la unión

americana a finales del siglo XIX y principios del XX. Por eso debido a la similitud de filosofías entre las organizaciones delictivas italianas e italoamericanas se creó un puente de cooperación criminal entre los Estados Unidos e Italia, lo cual ha representado un verdadero reto de para la seguridad transfronteriza de la ciudad de Palermo y de la metrópoli de Nueva York en el marco de la lucha antimafia. Entonces, es debido a la diversificación de los propios intereses mafiosos en el marco de sus actividades ilícitas que se inició a manifestar una concreta voluntad del Estado, tanto italiano como estadounidense, para combatir a las organizaciones criminales mafiosas.

La creación del Grupo de Trabajo Italoamericano, por ejemplo, representa uno de los resultados más significativos del desarrollo particular de la cooperación antimafia en un tiempo en que la poderosa estructura de la *Cosa Nostra* siciliana había abrazado el tráfico internacional de estupefacientes en ambas partes del Atlántico.

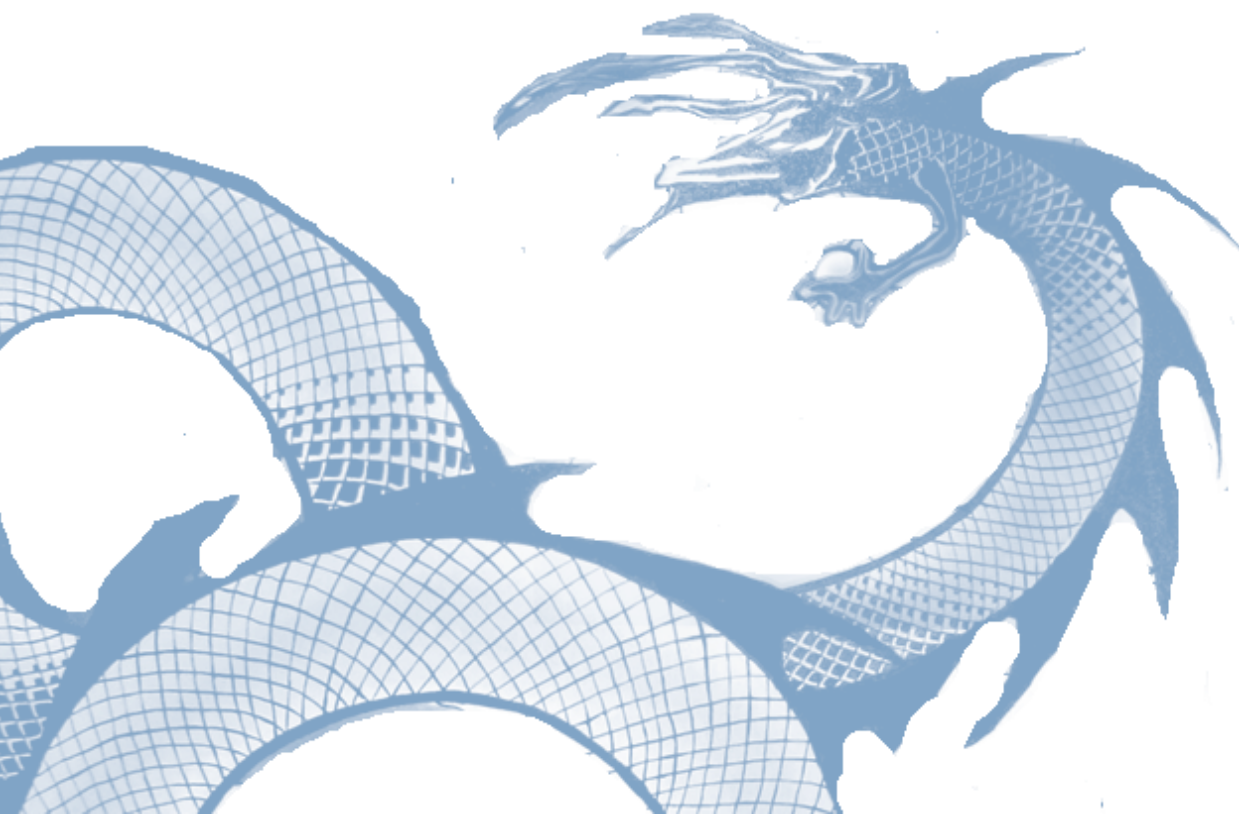
A la luz de las acciones de cooperación internacional que han realizado las ciudades de Palermo y de Nueva York para salvaguardar su propia seguridad se presenta un momento oportuno para la lucha antimafia mundial, debido al control y restricción de las operaciones que el crimen organizado italiano ha consolidado en ambas partes del Atlántico. Si bien falta mucho por hacer, es muy considerable el avance en la cooperación para seguridad transfronteriza ha establecido prioridad entre las ideas y acciones de los palermitanos y neoyorquinos. Una lección, que sin duda otras ciudades con problemas

similares podrían tener en consideración para su propia seguridad transfronteriza.

REFERENCIAS

- Committee on Law and Justice (1999) Transnational Organized Crime: Summary of a Workshop. Estados Unidos., National Research Council.
- Conato, Dario (2007), Integración Regional y Cooperación Transfronteriza. Italia, Programa Fronteras Abiertas -CeSPI-ILIA.
- Corriere della Sera, Cronache, "Mafia, 90 arresti tra Palermo e Stati Uniti, scardinato l'asse tra Sicilia e Nuovo Mondo. «Cosa Nostra voleva rientrare nel tráfico de droga» [en línea], Palermo, 2012. <http://www.corriere.it/cronache/08_febbraio_07/cosa_nostra_blitz_75710298-d57f-11dc-aa3d-0003ba99c667.shtml> [consulta 5 de octubre de 2012].
- Dickie, John (2004), Cosa Nostra, a History of the sicilian Mafia. New York, Palgrave Macmillan.
- DEMIOstat (2012,) Bilancio demografico Anno 2012, "Comune Palermo", Italia, [en línea] <<http://demo.istat.it/bilmens2012gen/index.html>>
- FBI, Stories, "Remembering Giovanni Falcone, Italian Judge Assassinated by the Mafia 20 Years Ago" [en línea], Nueva York, 2012,<http://www.fbi.gov/news/stories/2012/may/falcone_051712/falcone_051712> [consulta 5 de octubre de 2012].
- Gaudio, Fabrizio. (2009), Società segrete, dai culti misterici alle organizzazioni occulte. Milano, Giunti.
- Gratteri, Nicola y Antonio, Nicaso. (2010). Fratelli di sangue, storie, boss e affari della 'ndragheta, la mafia più potente del mondo. Cozensa, Mondadori.
- Jameson Alison (1998), "Antimafia Efforts in Italy, 1992-1997". Studies in Terrorism & Conflict, no.21, pp 233- 263, Perugia, Tylor & Francis.
- Lupo, Salvatore (2009) "Cose nostre: mafia siciliana e mafia americana". En Bevilacqua, Piero; De Clementi, Andreina y Franzina Emilio, Storia dell'emigrazione italiana, partenze, Isola del Liri, Donzelli Virgola.
- Malpezzi, Frances y Clements, William (1992), Italian-american folklore. Arkansas, August House.
- Mangione, Joseph y Morreale, Ben (1992), La Storia, Five centuries of the italian american experience, New York, Harper, Perennial.
- Padovani, Marcelle (2010), Mafia, mafie. Roma, Gremese.
- Prado Juan Pablo (2011) "La Cooperación internacional para el desarrollo de México". Revista Española de desarrollo y cooperación. N° 28, primavera-verano. Madrid, pp 53-65, IUDC-UCM.
- ONU (2000), Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Nueva York, ONU.
- Salomón, M. (2002), "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo xxi: diálogo, disidencia, aproximaciones". Revista Electrónica de Relaciones Internacionales, 4: 1-59, Barcelona, reei.
- Santori, Tania (2012), Coperação Descentralizada, "¿Cooperación Descentralizada? Las relaciones internacionales desde los gobiernos locales como una herramienta de gestión", Argentina, [en línea] <http://paradiplomacia.org/noticias.php?lang=po&seccion=4¬a=67>
- United States CENSUS bureau (2012), State & County QuickFacts, "New York (city), New York", Estados Unidos, [en línea] <<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/36/3651000.html>>
- Velázquez, Rafael y Schiavon Jorge (2011), "Cooperación internacional descentralizada mexicana". Revista Española de desarrollo y cooperación. N° 28, primavera-verano. Madrid, pp 107-122, IUDC-UCM.
- Velázquez, Rafael y Prado, Juan Pablo (2010), La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de

Cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?, México DF, UNAM-BUAP.
Wendt, Alexander (1992 [2009]), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics". En Santa Cruz (coord.), El constructivismo en las Relaciones Internacionales, pp 125-174, México DF. CIDE.



mercosur  abc

Del ABC al Mercado Común Sudamericano

www.mercosurabc.com.ar

SEMBLANZAS CURRICULARES



EQUIPO TIP

**Nicolás Mancini (Argentina)**

Co-fundador y director de TIP. Fundador y director de Paradiplomacia.org. Docente de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es asesor en la Subsecretaría de Transporte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Licenciado en Derecho. Realizó estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). nicolas.mancini@paradiplomacia.org

**Horacio Rodríguez Vázquez (México)**

Co-fundador y editor de TIP. Es Coordinador de Extensionismo del Programa de Agricultura de Conservación del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT). Ha colaborado en proyectos de cooperación técnica en materia de alianzas público-privadas, pequeña agricultura, cooperación y comercio UE-América Latina, biocombustibles, cambio climático, paradiplomacia ambiental, agricultura familiar, seguridad alimentaria e internacionalización de PYMES en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ingeniero Agrónomo por el ITESM y Maestro en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora.

horacio.rodriguez@paradiplomacia.org

CONSEJO ASESOR TIP

**Noé Cornago Prieto (España)**

Profesor asociado de relaciones internacionales en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), en donde también dirige el Master en Paz y Desarrollo. Sus áreas de interés se focalizan en: las transformaciones contemporáneas de la paradiplomacia, la regulación global, la sociología crítica del conocimiento, el posdesarrollo y la paradiplomacia. Ha sido profesor invitado en la Ohio State University y University of Idaho en Estados Unidos; Université Laval en Quebec, Canadá; Institute for Political Studies/Sciences Po Bordeaux en Francia; y Free University of Colombia. Recientemente, ha sido investigador visitante (2011-2012) en St. Antony's College, Universidad de Oxford. Ha promovido varias iniciativas de descentralización con diversas oficinas de Naciones Unidas.

CONSEJO ASESOR TIP



Nahuel Oddone (Argentina)

Especialista en PYME y cadenas de valor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas. Colaboró como investigador del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI). Fue asesor en la Comisión del MERCOSUR de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Master en Derecho de la Integración Económica por la Universidad del Salvador, en convenio con l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Maestro en Integración Económica Global y Regional por la Universidad Internacional de Andalucía.



Tullo Vigevani (Brasil)

Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Estadual Paulista (UNESP). Investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU). Doctor en Historia Social por la Universidad de Sao Paulo. Cuenta con 14 libros, 51 capítulos de libros y 133 artículos publicados en revistas especializadas. Entre los temas abordados en sus publicaciones destacan la integración regional, MERCOSUR, la política exterior de Brasil, la globalización y la paradiplomacia.



Horacio Daniel Piombo (Argentina)

Juez del Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales y profesor de Derecho Internacional Público y Privado en las universidades de La Plata y Mar del Plata. Autor de numerosas publicaciones en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado y Derecho de la Integración.



Manuel Martínez Justo (México)

Profesor-Investigador de la División de Ciencias Socioeconómicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM-FES Acatlán). Forma parte de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Es Licenciado en Geografía e Historia y Maestro en Comercio y Finanzas Internacionales. Entre sus publicaciones destaca la coordinación del libro “Estudios Comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México”, publicado en 2011 por la UNAM-FES Acatlán.

CONSEJO ASESOR TIP



Mark Menaldo (Estados Unidos)

Profesor-investigador de Ciencias Políticas en Texas A&M International University. Doctor en Ciencias Políticas por Michigan State University. Licenciado en Sociología y Filosofía por Colorado College. Sus áreas de especialidad son la ética y el liderazgo en las relaciones internacionales, así como la historia de la filosofía política. En 2011 fue reconocido con el premio Fredric M. Jablin, de la *International Leadership Association* (ILA), por sus contribuciones al estudio del liderazgo político en las relaciones internacionales.



Esther Adelaida Ponce Adame (México)

Consultora e investigadora en gobiernos locales, cooperación descentralizada, acción exterior de los gobiernos locales y desarrollo local, entre otros temas. En 2006 recibió el Premio “Ángel Ballesteros” por su trabajo “Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina”, publicado en 2008 por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM.



María García Pizarro (España)

Directora de Cooperación Técnica de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Directora de la consultora especializada en gestión pública ESPACIOS_MGP (www.espaciosmgrp.com). Actualmente dirige un módulo de planificación estratégica dedicado a directivos públicos y promovido por la UIM y su Escuela de Gobierno Local (EGL), en su edición virtual, además de que coordina el curso de Gerencia y Marketing Política de la UIM. Licenciada en Derecho por la Universidad de Navarra. Máster en Gestión y Administración de Empresas por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE). Ha publicado diversos libros y estudios institucionales en el campo de la planificación estratégica territorial, el asociacionismo municipal y el nuevo papel de la administración pública local.

AUTORAS Y AUTORES

**Blanca Elena Gómez García (México)**

Obtuvo la licenciatura por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y la maestría por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ha sido investigadora de diversos proyectos entre los que destacan “La seguridad nacional de México frente la agenda de seguridad internacional post 11 de septiembre de 2001”, y “El binomio seguridad-desarrollo: la agenda pendiente en las relaciones internacionales del siglo XXI” de la FCPyS (UNAM). Ha dictado conferencias y escrito diversos artículos en varios foros internacionales. Realizó una estancia en las oficinas centrales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en París, fue vicepresidenta del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A.C., y actualmente es presidenta de Sin Vulnerabilidad A.C.

**Fernando Carrión Mena (Ecuador)**

Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador y maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México. Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, presidente de la Organización Latinoamericana de Centros Históricos (OLACHHI), editorialista diario Hoy. Fue concejal del Distrito Metropolitano de Quito. Áreas de especialización: centros históricos, seguridad ciudadana, fútbol, políticas urbanas, desarrollo local, vivienda, desarrollo urbano y planificación.

**Marco Aurélio Machado de Oliveira (Brasil)**

Profesor-investigador asociado de la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil. Docente en el programa de maestría en Estudios Fronterizos.

**Fábio Machado da Silva (Brasil)**

Candidato al grado de maestro en Estudios Fronterizos de la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil.

**José María Ramos García (México)**

Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Ha sido Director del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, siendo actualmente profesor e investigador de dicha institución.

**Joelle Deschamps (Canadá)**

Licenciada en Desarrollo Internacional por la Universidad de McGill (Montreal, Canadá), y Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Ciudad de México). Para la obtención del grado de maestra, en 2011-2012, llevó a cabo una investigación sobre la eficacia de la CID en Chiapas, esta se tituló “La conceptualización y la medición de la eficacia de la cooperación descentralizada: Las Naciones Unidas en Chiapas” (2012). Ha trabajado en el gobierno de Chiapas y colaborado con el PNUD en su oficina de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Actualmente trabaja en Oxfam México.

**Eduardo Crivelli Minutti (México)**

Profesor/investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Cuajimalpa. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Maestría en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Autor y coeditor de libros y artículos sobre cooperación descentralizada, cooperación internacional y gobernanza. Colaborador de diversos proyectos y programas de cooperación internacional desde los gobiernos locales e intermedios en América Latina y Europa.

CONVOCATORIA Nº 5 PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA TIP

TIP convoca a enviar propuestas de artículos para ser publicados en la quinta edición de la revista digital Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (ISSN: 1853-9939).

Podrán participar investigadores, académicos, representantes de gobiernos locales, agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación, así como todos aquellos actores involucrados directamente en acciones de cooperación descentralizada y/o de proyección internacional de gobiernos subnacionales.

Se invita a presentar trabajos de investigación en alguna de las siguientes áreas temáticas:

- Tema 1: Paradiplomacia.
- Tema 2: Cooperación internacional descentralizada.
- Tema 3: Estudios de caso sobre paradiplomacia / cooperación descentralizada.
- Tema 4: Relaciones internacionales subnacionales.

Todos los trabajos deberán enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: tip@paradiplomacia.org a más tardar el **viernes 1 de agosto de 2014.**

Fechas importantes

Fecha	Actividad
25 julio 2014	Fecha límite para el envío de resúmenes.
15 agosto 2012	Publicación de resúmenes seleccionados en www.paradiplomacia.org
30 septiembre 2012	Fecha límite para el envío de trabajos finales.

Más información: tip@paradiplomacia.org
www.paradiplomacia.org

PARADIPLOMACIA Y SEGURIDAD HUMANA



TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia.

ISSN: 1853-9939

Año 2. Número 1. Abril 2014.

“Paradiplomacia y Seguridad Humana”



www.paradiplomacia.org