

Desarrollo e Integración Fronterizos

Carlos Villarreal



INTRODUCCION

Es común la percepción de la importancia de las zonas fronterizas. A nadie escapa el convencimiento de que ellas son el ámbito en que los conceptos de soberanía nacional adquieren especial significación.

Mas, a pesar de lo anotado, su conocimiento y comprensión resultan más limitados en la medida en que sus peculiaridades, desde el punto de vista de su estructura y funcionamiento, apenas se las ha estudiado. No se ha desarrollado aún un marco teórico-conceptual que posibilite una interpretación de su desenvolvimiento y, por tanto, existe un vacío en la comprensión de la fenomenología fronteriza.

Salvo muy pocas investigaciones, el autor no conoce investigaciones que, sin ser relatorios de acuerdos bilaterales y multila-

terales relacionados con el tema, en nuestro medio aborden con rigor científico el fenómeno fronterizo.

La importancia práctica de disponer un cuerpo conceptual sobre el tema se encuentra asociada con el hecho de que para la generación de una política de desarrollo fronterizo es necesario disponer de un marco de referencia que represente en forma de principios o leyes, las características básicas en cuanto a su estructura y funcionamiento. Bajo esta perspectiva explicamos nuestra preocupación por anotar algunos elementos relacionados con las fronteras. Obviamente, el presente documento es de carácter preliminar e introductorio.

Es necesario destacar que muchos de los conceptos aquí expuestos, que de ninguna manera comprometen la posición de los correspondientes organismos oficiales,

son hipótesis alternativas sujetas a confirmación. En todo caso bien pueden ser un punto de partida para, a través de su contrastación, generar un conocimiento apropiado de las leyes que rigen el desenvolvimiento de las zonas fronterizas.

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Definición de Frontera

Generalmente suele confundirse los conceptos de frontera y límite. La diferencia técnica radica en que la frontera es una zona adyacente a la línea demarcatoria que divide el territorio de dos o más Estados vecinos en tanto que el límite es la línea demarcatoria o frontera política que fija la extensión territorial de un Estado.

Sin embargo, afirmar que la frontera es sólo un espacio y no considerar que él es el escenario de fenómenos socioeconómicos, políticos y culturales específicos y consustanciales a su posición fronteriza, derivados de la interrelación de dos o más sociedades y economías nacionales, es restringir su real significado.

En el transcurso de esta exposición aludiremos a los aspectos básicos de las fronteras todos los cuales pueden asimilarse a la definición de estos espacios tales como el carácter marginal de su ubicación socioeconómica, su vulnerabilidad, etc.

1.2 Componentes Espaciales de la Región Fronteriza

Evidentemente, las fronteras tienen características intrínsecas a su condición; que las diferencian de las regiones no fronterizas. De hecho, el factor diferenciador constituye la interrelación existente entre zonas fronterizas de los países vecinos, la cual se manifiesta con mayor o menor

intensidad según sea el caso y, por tanto, configura dentro de una misma región fronteriza diversos complejos socioeconómicos que se constituyen como directa consecuencia de la convivencia interzonal.

Tomando en consideración lo expuesto, parece necesario ubicar el alcance espacial en donde se acentúa la interrelación fronteriza así como sus componentes o "subespacios" que son posible desagregar.

La propuesta de regionalización así como los términos utilizados para caracterizar los espacios fronterizos, que aunque concebidos a priori tienen su base en la observación, resultan importantes en la medida en que nos permiten aproximarnos a la comprensión de la conformación regional según complejos socioeconómicos en los cuales es posible identificar manifestaciones del "fenómeno fronterizo".

Con estas consideraciones esbozaremos, a continuación, la aludida propuesta de regionalización fronteriza.

1.2.1 Región Fronteriza.

Haciendo alusión a la interrelación social, económica, política, etc. que entre dos o más países se realiza a través de sus fronteras notamos la existencia de un espacio bi o multinacional en el cual se escenifica esta interrelación que origina una "zona de transición" en donde los gobiernos pueden compatibilizar sus políticas de desarrollo espacial y sectorial. Tal ámbito lo comprenderemos como región fronteriza.

En otros términos, la región fronteriza es el ámbito en el cual se pone en evidencia la influencia conjunta de las sociedades y economías nacionales y/o los efectos de su interrelación.

1.2.2 Zonas Fronterizas.

Las entenderemos como los espacios nacionales involucrados en la región fronteriza. Si fuese del caso dar una definición de lo que son las zonas fronterizas podríamos caracterizarlas como las áreas de los países en donde, en mayor medida, se observa la influencia del país (es) vecino (s).

En esta parte es necesario precisar que, en *strictu sensu*, no necesariamente es acertado que la amplitud total de las provincias fronterizas, en el caso ecuatoriano, puede considerarse como zonas fronterizas pues, si nos acogemos a la idea de que las zonas fronterizas constituyen las áreas en las cuales su desenvolvimiento se encuentra vinculado con las correspondientes zonas vecinas notamos que esta fenomenología, en muchos casos, corresponde a determinados espacios de las provincias fronterizas.

Cierto es, por el contrario, que —según nuestra concepción de lo que es una zona fronteriza— su amplitud es variable en tanto la influencia de los fenómenos fronterizos, como suele suceder, se manifiesta con intensidades cíclicas y/o diferenciales. Sobre este tema abordaremos con mayor detalle en títulos posteriores.

1.2.3 Subregiones Fronterizas.

En una frontera, y más en aquellas relativamente extensas, se presentan múltiples formas y niveles de interrelación fronteriza. Esta situación nos permite concluir, con anticipación, la presencia de dos grandes grupos o tipos de frontera, a decir: (a) fronteras "activas", en donde se verifica algún grado de integración fronteriza y (b) las fronteras "inactivas", definidas por

contraposición y materializadas en los grandes espacios vacíos.

El hecho en mención deja entrever, entonces, que una región fronteriza puede estar conformada por un conjunto de unidades a las cuales, para efectos de esta propuesta, las definiremos como subregiones fronterizas.

Los factores que marcan estas diferencias pueden ser de muchos tipos, más parece ser que las determinantes para la fijación de subregiones son, entre otros, los factores geográficos, en la medida en que contribuyen a acentuar las especificidades socioeconómicas e inclusive étnicas y culturales de las subregiones; y, asimismo, el volumen de población asentada en estas secciones de la región fronteriza.

Ejemplos ilustrativos de esta subdivisión son perfectamente visibles en las regiones fronterizas formadas entre el Ecuador y sus países vecinos. En éstas se puede apreciar tres subregiones perfectamente diferenciables desde el punto de vista geográfico, a decir: subregiones litoral, andina y amazónica.

La importancia de hacer esta subdivisión de la región fronteriza se encuentra vinculada con la tipología y alcance de la cooperación binacional que en cada subregión es característica y posible pues, evidentemente, la fenomenología y los potenciales programas de cooperación fronteriza no necesariamente son de similares características.

1.3 Variabilidad del Ambito de las Fronteras

Si tomamos en consideración que en las fronteras se escenifica una compleja

interrelación bi o multinacional, debemos asumir como válido que el ámbito de este fenómeno no puede ser definido apriorísticamente y, por el contrario, "su comprensión geográfica encuentra sus límites efectivos en el espacio donde la repercusión de esa interrelación manifiesta sus efectos. En aquellos en que este tipo de integración lo es de hecho, sin manifestaciones políticas conjuntas, tal delimitación deviene natural, por la captación y aceptación de las comunidades, y los mercados que ellas concretan, realizan de sus contrapartes vecinas. Cuando existe una voluntad política expresa, la comprensión espacial del área de integración se encuentra definida habitualmente en instrumentos legales que materializan el acuerdo político". (4).

En consecuencia, las regiones de integración fronteriza abarcan extensiones variables según sean las características de la cooperación bi o multinacional fronteriza, pudiendo referirse a pequeñas localidades ubicadas a los lados del límite internacional así como a regiones fronterizas de cierta envergadura.

Evidentemente, los criterios que permiten ubicar el alcance espacial de las regiones de integración fronteriza se encuentra asociado tanto a las características de las zonas fronterizas colindantes, en cuanto su interrelación define las características del complejo socioeconómico regional, y —asimismo— por la amplitud necesaria para el desarrollo planificado de específicas formas de cooperación fronteriza. Obviamente, "la dimensión de la región de integración determina importantes diferencias en la calidad del vínculo y del potencial de interrelación." (4)

Es comprensible que pretender ubicar un ámbito de influencia del llamado "fenómeno fronterizo" en tanto su cobertura se asimila a nuestro concepto de región fronteriza, plantea ciertas dificultades derivadas

de su variabilidad, mas resulta necesario establecer un límite a la extensión de dicha región "dado que la aplicación sucesiva del concepto de "región de interacción" podría conducir a considerar un territorio nacional completo. Dicho límite máximo, que implica diferenciar una región de integración fronteriza de un espacio de dimensión nacional, se debe admitir necesariamente como relativo respecto al tamaño de los países de que se trate." (4)

Tradicionalmente, para la determinación de las regiones de integración fronteriza se ha recurrido a tres criterios básicos los cuales se aparejan, por lo general, a los específicos propósitos y alcances de la cooperación fronteriza. Estos criterios aplicados son los siguientes:

A. Jurisdicción Política

Las regiones definidas bajo esta modalidad incluyen unidades administrativas completas, provincias en el caso ecuatoriano. La conveniencia de la utilización de este criterio dice relación con la factibilidad de realizar estudios socioeconómicos regionales así como la facilidad para ejercitar la gestión administrativa.

Un ejemplo concreto sobre el caso anotado constituye la "zona de integración fronteriza ecuatoriano-colombiana" la cual, en lo que toca a nuestro país, según definición oficial realizada en 1966, se conforma con las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Napo.

Es necesario tener claro que el hecho de que estas provincias constituyen la "zona de integración fronteriza" resultaría inapropiado suponer que en toda su extensión se refleja la influencia que pueda producir el país vecino. Un ejemplo ilustrativo de esta afirmación resulta la provincia del Napo en la cual solamente sus áreas septentrionales muestran indicios evidentes de que su desenvolvimiento se encuentra asociado con

la correspondiente zona fronteriza de Colombia.

B. Accidente Geográfico o Recurso.

Generalmente se aplica este criterio refiriéndose a cuencas fluviales o lacustres (en el caso de otros países) compartidas. La justificación técnica para utilizar este método radica en que, fundamentalmente las cuencas fluviales, constituyen unidades ambientales con cierta homogeneidad y, por tanto, facilitan su manejo.

Ejemplos próximos de regiones de cooperación binacional definidas según este criterio constituyen las regiones de las Cuencas Hidrográficas de los Ríos Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira entre Ecuador y Perú o, también, la región de las Cuencas Hidrográficas de los Ríos San Miguel y Putumayo entre Ecuador y Colombia.

Evidentemente, la utilización de este criterio muestra una clara tendencia a favorecer la cooperación orientada hacia el manejo y aprovechamiento de recursos naturales sin que esto signifique dejar de lado acciones cooperativas en otros campos.

C. Extensión Física

Significa básicamente la delimitación de una región binacional de forma aparentemente arbitraria. De hecho, la amplitud de las regiones binacionales definidas según esta modalidad no abstrae la consideración de los criterios anticipados así como de otros de tipo económico, cultural, etc.

Ejemplos relativos a las regiones señaladas según esta modalidad encontramos en la "región binacional Awá" para cuya ubicación los Gobiernos de Ecuador y Colombia tomaron en consideración la ubicación de la población indígena, así como un posible tamaño necesario para mantener una biodiversidad genética. Asimismo, la zona de libre comercio fronterizo, definida en la Ley Orgánica de Aduanas

como una franja de 15 Km de extensión contigua a la línea de frontera, constituye otro caso ilustrativo sobre la modalidad en referencia.

CARACTERISTICAS BASICAS DE LAS FRONTERAS

2.1 Carácter Periférico de las Zonas Fronterizas.

La historia tiende a demostrar que dentro de cada país se reproduce el sistema internacional de dominio-dependencia que cada país afronta. De hecho, en el contexto nacional se reproduce en pequeña escala una "división regional del trabajo" que, en cierta forma, guarda similitud con el ordenamiento económico internacional tanto en la relativo a la división de especializaciones productivas y, consecuentemente, en las disímiles perspectivas de desarrollo regional.

Bajo esta perspectiva podemos aproximarnos a la comprensión del escaso y desigual desarrollo económico y social de las zonas fronterizas en relación con otras zonas no fronterizas del país.

En efecto, estas áreas física y económicamente periféricas, se han mantenido aisladas y alejadas de los centros dinámicos pues, como ha sucedido en la generalidad de los países latinoamericanos, el modelo de crecimiento de la economía, basado en el sector externo y fuertemente dependiente de él, indujo el crecimiento de áreas especializadas en producción exportable en las cuales se ha generado una dinámica expansión poblacional alimentada, principalmente, por las migraciones extraregionales. Estos "polos de desarrollo", que atraen la inversión pública y privada, por lo general no se ubican ni en las áreas interiores ni fronterizas.

Por tanto, son causas estructurales las que provocan el reducido volumen y lento crecimiento de la inversión lo cual se refleja, entre otras formas, en la deficiente dotación de infraestructura económica y social; en la falta de dinámica en la expansión y diversificación del aparato productivo; y, como consecuencia, en una hipertrofia del sector terciario, fundamentalmente del comercio.

La marginación fronteriza ha sido, además, de tipo político pues, tradicionalmente las zonas fronterizas han sido tratadas como que carecerían de significado y, por tanto, la atención a ellas brindado con miras a incorporarlas al desarrollo del país ha sido poco perceptible.

Por lo expuesto, es explicable la insuficiente información disponible sobre las zonas fronterizas que enfoque a éstas en su real significado y no únicamente bajo una óptica eminentemente geopolítica, restringida a cuestiones de seguridad y defensa. Sobre este particular abonaremos mayores detalles cuando toquemos el tema relacionado con los enfoques del desarrollo fronterizo.

2.2 Caracterización del "Fenómeno Fronterizo"

Las zonas fronterizas, habitualmente, no participan de las condiciones generales imperantes en las economías a las que pertenecen. El límite político marca discontinuidades más que continuidades y, muchas veces, interrumpe zonas que, de otro modo, serían una unidad no diferenciable desde el punto de vista de la convivencia humana.

"El límite político señala el ámbito territorial de los centros de decisión soberanos que, como tales, aplican sus propias políticas monetarias, crediticias y fiscales, influyen en la estructuración del espacio y ponen barreras a la libre circulación de

bienes y factores. Sin embargo, la proximidad y las leyes económicas crean una región donde los habitantes obtienen ventajas de las políticas aplicadas a ambos lados de la frontera. Las diferencias en el nivel de cambio pueden abaratar las mercaderías en un lado y encarecerlas en el otro. Los impuestos pueden resultar onerosos de un lado y mucho más sensibles en el opuesto. Las escuelas y los hospitales pueden ofrecer mejor servicio de un lado de la frontera; la demanda de empleo puede resultar más atractiva. Por tanto, es muy difícil evitar el tráfico de un lado a otro por más controles que se intente imponer". (1)

En torno al intercambio y uso compartido de servicios y recursos suelen aparecer frecuentes tensiones que toman forma de contrabando, migración ilegal, entorpecimiento del transporte, conflictos en el uso de recursos fronterizos, etc. Sin embargo, estas eventuales contradicciones son facetas del "fenómeno fronterizo" al cual la población ha logrado adaptarse e inclusive sacar provecho, de modo que la región fronteriza se convierte en un área de resolución *sui generis* de las contradicciones políticas y económicas de los países limítrofes.

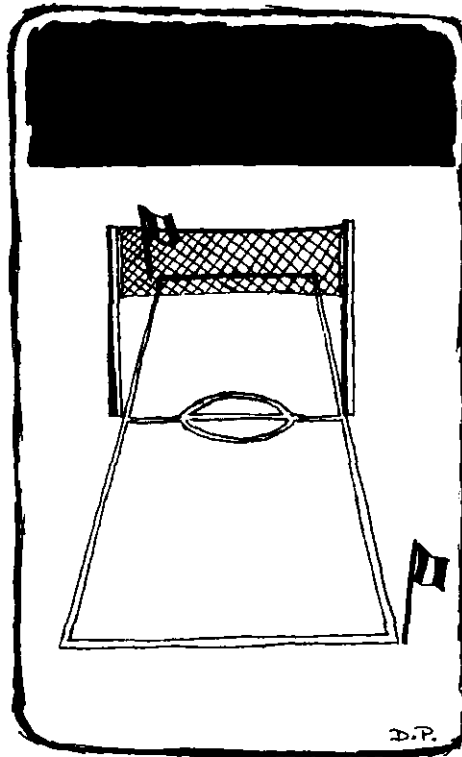
Las regiones fronterizas conforman, en la mayoría de los casos, unidades económicas naturales identificadas por una misma dotación de recursos, ventajas comparativas y potencialidades comunes, centros urbanos de relativa importancia y similar jerarquía, niveles de desarrollo parecidos, dificultades y restricciones semejantes. Los nexos familiares y culturales entre los pobladores de ambos lados de la frontera constituyen una vinculación que consolida aún más dichas unidades económicas. (5)

El desenvolvimiento económico de las zonas fronterizas representa un caso atípico en los modelos de desarrollo regional. El comportamiento de las actividades econó-

micas en dichas zonas se desenvuelve en un marco de circunstancias particulares, poco estudiadas en la teoría económica, que hacen que el desarrollo fronterizo sea un fenómeno diferente al que no se puede aplicar, sin ajustes sustanciales, las teorías del desarrollo regional. (5)

Por otra parte, el ámbito de las unidades socioeconómicas regionales, encuadrado en las subregiones fronterizas, a diferencia de lo que ocurre en las áreas no fronterizas, constituye áreas de intersección de dos economías, sometidas a la influencia de dos o más conjuntos de precios y de dos o más políticas económicas. Esta situación hace que el comportamiento de los agentes económicos en las zonas fronterizas tenga características peculiares y que las actividades estén sometidas a mayores riesgos, favoreciendo negocios especulativos, particularmente en el comercio de divisas y en la compra-venta de bienes de consumo. Como consecuencia, en las fronteras no se observa un crecimiento importante de actividades productivas que exigen inversiones significativas de capital y, por el contrario, proliferan los negocios inestables que pueden ser montados o cerrados con igual facilidad y según la coyuntura del momento, determinada por las medidas de política económica que se adoptan en uno u otro país las cuales, rara vez, visualizan los efectos que pueden producir en las zonas fronterizas. (5)

Debido a la inestabilidad de las políticas macroeconómicas tanto en el Ecuador como en los países vecinos, especialmente durante la última década, el desenvolvimiento de las zonas fronterizas se ha visto particularmente alterado. Los cambios ocurridos en la política cambiaria y comercial han repercutido, en términos generales, en la modificación de las corrientes de intercambio lo cual ha puesto en evidencia que el comportamiento del sector terciario es un hecho impredecible.



Evidentemente, enfocando la vulnerabilidad económica de las regiones fronterizas, salta a la vista la importancia de identificar y establecer en esos ámbitos regímenes especiales que tiendan a estabilizar su comportamiento y a disminuir las fuertes fluctuaciones que, en estas economías regionales, disuaden otras actividades que, aprovechando las potencialidades propias de la región fronteriza, bien podrían sustentar un crecimiento económico sostenido de su población.

Por lo expuesto hasta aquí, se destaca que las actividades cotidianas que ejecutan la interrelación entre zonas fronterizas vecinas son el intercambio y las actividades productivas comunes. Parece cierto, asimismo, que estos aspectos vinculantes son los más susceptibles o vulnerables a las modificaciones de la política macroeconómica

que se pueda aplicar en cualquiera de los países vecinos.

Por la importancia que para el desenvolvimiento de las zonas fronterizas revisten las actividades anotadas así como por la trascendencia de éstas en relación con las economías nacionales abordaremos, a continuación, los aspectos más destacados en relación con el comercio y producción fronterizos.

2.2.1 Comercio Fronterizo.

Es un hecho que el comercio fronterizo es más intenso cuanto mayores son las diferencias entre las economías colindantes, principalmente en lo que respecta a precios relativos en ingresos en tanto éstos son factores determinantes de la demanda.

En los acuerdos de integración regionales y subregionales se concedió importancia a las regiones de frontera como puntos de tráfico de las corrientes comerciales, enfatizando en los aspectos comerciales y aduaneros.

En relación con el "tráfico fronterizo" la ALALC lo definió como aquel que se realiza entre países limítrofes cuando reuna las siguientes características:

- a) Que se efectúe entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o el abastecimiento del otro país por imposibilidad de hacerlo desde el suyo.
- b) Que consista en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico. No incluye el tráfico que tenga por objeto la internación de mercaderías al resto del territorio.

- c) Que consista en operaciones de valor y volúmen reducidos.

Mientras la ALALC definió lo que se consideraba como tráfico fronterizo, la ALADI no lo hace y, al referirse a éste, el Artículo 45 del Tratado de Montevideo de 1980, lo alude en los siguientes términos: "Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo regirán exclusivamente para los países que lo suscriban o los hayan suscrito".

En el tráfico fronterizo no se aplica la cláusula de la nación más favorecida.

Con probabilidad, casi la totalidad del comercio fronterizo no es registrado (*). A nivel de comercio registrado las exportaciones de las zonas fronterizas hacia el país vecino es prácticamente nulo.

Como hemos anotado, el comercio fronterizo es la principal fuente de empleo de las zonas fronterizas. Para dimensionar su importancia notemos, como ejemplo, que —según estimaciones— el 50% de los pobladores de las ciudades de Tulcán e Ipiales dependen directamente de esta actividad.

Los bienes o artículos que se comercializan entre las zonas fronterizas son, principalmente, aquellos que tienen ventajas comparativas por precio y calidad. Se calcula que, por lo menos, la mitad del comercio no registrado de bienes han tenido o tienen ventajas comparativas respecto a sus similares producidos en los países vecinos.

Un hecho observado dice relación con la tendencia paulatina a la pérdida de las ventajas comparativas a pesar del intento de mantenerlas mediante subsidios estatales como en el caso de Colombia y Perú. La situación en referencia encuentra su explicación en el hecho de que estas transferencias, básicamente en forma de subsidios, no siempre han llegado a los productores. Evidentemente, esta situación afecta al tráfico fronterizo que realiza nuestro país.

Sin embargo, el factor anotado no es el único que afecta el comercio fronterizo. Los flujos de intercambio se han alterado por otros factores tales como:

- a) Por medidas de política económica, básicamente de tipo comercial y cambiario adoptadas en cada uno de los países con el objetivo evidente de contrarrestar los efectos de la crisis económica internacional evidenciada en el deterioro del sector externo. El impacto de estas medidas han favorecido cambios abruptos en la dirección del comercio fronterizo.
- b) La crisis económica contrajo la demanda y obligó a la reducción del consumo-comercio fronterizo de aquellos bienes susceptibles de sustitución.
- c) La adopción de políticas nacionales encaminadas a fortalecer y diversificar el aparato productivo. Esto ha hecho que desaparezcan las diferencias entre estructuras económicas de estos países y, evidentemente, la anterior complementariedad. Esta situación ha reducido la fluidez del comercio fronterizo.

Las modificaciones del tráfico fronterizo tienden a causar impactos en las diversas regiones y/o sectores productivos. A pesar de que sus efectos son más evidentes en las zonas fronterizas en donde una importante proporción de la población se sustenta en esta actividad también se extienden hasta las regiones no fronterizas productoras de bienes que se evacúan a través del tráfico fronterizo.

La magnitud de los efectos que puede producir la adopción de políticas macroeconómicas (fundamentalmente cambiarias y comerciales) por parte de los países vecinos se puede avizorar si consideramos que una importante proporción del comercio exterior nacional se efectúa con estos países.

2.2.2 Características del Aparato Productivo de las Fronteras.

En un título anterior aludimos a la elevada vulnerabilidad de la economía regional fronteriza, derivada de la influencia de las políticas macroeconómicas nacionales. Los impactos de esta vulnerabilidad se dejan ver en el reducido crecimiento del aparato productivo de dichas regiones toda vez que las actividades que mejor se adaptan a las condiciones de inestabilidad se encuadran en el sector terciario.

Sin embargo, es evidente que la hipertrofia del aludido sector también se encuentra asociado a la carencia de oportunidades de empleo productivo que se deriva como consecuencia de la propia falta de inversión la cual, por otra parte, es poco estimulada y estimulante en esas condiciones.

A pesar de lo expuesto, cuyo significado debe enterdérsele como limitaciones para el crecimiento del

aparato productivo, existen otros factores que potencian su desarrollo y, por tanto, la integración de las zonas fronterizas.

A continuación presentamos, a manera de hipótesis, algunos aspectos que se encontrarían asociados con el desenvolvimiento y perspectivas del aparato productivo fronterizo las cuales, en resumen, son las siguientes:

- a) Las regiones fronterizas se constituyen en mercados ampliados para la producción de las zonas fronterizas.
- b) Así como mercados, las regiones fronterizas posibilitan una base más amplia para el aprovisionamiento de factores productivos.
- c) Es probable que el desarrollo del aparato productivo de las regiones fronterizas muestre una tendencia a estructurar una complementariedad de ramas de producción con lo cual los abruptos cambios en la dirección del comercio de bienes producidos al interior de la región podría verse disminuido.
- d) Es posible, además, que la producción de bienes para los cuales las zonas fronterizas vecinas tienen igual vocación, se encuentre sujeta a un permanente estímulo vinculado con la necesidad de mejorar sus condiciones de competitividad para su evacuación en la región fronteriza.

INTEGRACION FRONTERIZA

3.1. Fundamentos de la Integración Fronteriza

44 Asuntos Internacionales

Cuando nos referimos a la integración fronteriza aludimos a las formas "naturales" e "institucionalizadas" es decir, a todas las manifestaciones cooperativas entre zonas fronterizas, sean estas producto de la intencionalidad de las administraciones nacionales de los países vecinos o, simplemente, el resultado de una colaboración desarrollada por las comunidades de las zonas fronterizas.

Hemos anunciado que las regiones fronterizas funcionan de una manera compleja, ciertamente diferente de como lo hacen las regiones no fronterizas. De hecho, esta diferencia marca la presencia de la aludida interrelación fronteriza.

Asímismo, se ha expuesto que las connotaciones de la interrelación de dos o más sociedades y economías nacionales devienen en la formación de lo que hemos llamado como "fenómeno fronterizo". Sin embargo, esta interrelación se manifiesta con intensidades diferentes a lo largo de una misma región fronteriza lo cual encuentra su explicación en un conjunto de factores que convergen de formas y con características diferenciables.

En efecto, el grado de integración entre dos zonas fronterizas que interactúan depende, entre otros factores, de la base material sobre la cual se realizan las acciones y, además, del interés en permitir o promover la integración.

Al respecto, los recursos naturales y la infraestructura establecida en las zonas fronterizas; la población; la geografía y los servicios conforman la base material. "La intensidad con que interactúan las regiones vecinas para conocer, aprovechar y desarrollar esa base material define el grado de integración." (4)

Paralelamente, la formalización de acuerdos cuyo ámbito se refiere a las zonas fronterizas colindantes manifiesta el interés

nacional por la promoción de la integración de ellas y, evidentemente, facilita las relaciones naturales allí establecidas.

Por otra parte, la integración fronteriza, sea esta "natural o institucionalizada", mejora la factibilidad de conseguir determinados objetivos económicos sociales y/o políticos tales como el crecimiento económico, aumento de la solidaridad, disminución de las posibilidades de eventuales conflictos; etc.

Al márgen de las perspectivas que se aparejan a la integración fronteriza, ésta cumple dos funciones básicas: (a) la dinamización de la economía de la región fronteriza en tanto en ella se realiza un fluido intercambio y constituye un mercado para las actividades productivas de las zonas fronterizas; y (b) la regulación de los fenómenos propios de las zonas fronterizas en la medida en que la integración entre éstas puede encuadrarse en un marco normativo que contribuye a orientar su desenvolvimiento y restringir los efectos derivados de la vulnerabilidad de la economía regional.

En todo caso, la integración regional fronteriza (o desarrollo compartido, si se prefiere el término) abre las siguientes perspectivas:

- a) Movilizar recursos en forma conjunta, ya que los proyectos compartidos pueden reducir los costos de inversión y mantenimiento, lo cual haría los emprendimientos más viables;
- b) Contribuye al crecimiento de zonas atrasadas y al crecimiento global, expandiendo mercados locales que a su vez se interrelacionan y abren nuevas perspectivas a los mercados nacionales;
- c) Propender a la autosubsistencia a las regiones que, de otra manera, requeri-

rían masivas transferencias de fondos desde los gobiernos centrales o, en su defecto, quedarían abandonadas a su suerte; esta autosuficiencia se lograría con la creación de fuentes de trabajo locales generadas por la cooperación conjunta; y,

- d) Como efecto complementario, la integración fronteriza evitaría que en las zonas en donde se realiza puedan producirse eventuales conflictos. (1)

Tomando en consideración las reflexiones habidas en torno a los fundamentos de la integración fronteriza es dable pensar que las políticas y programas intergubernamentales de integración fronteriza, en tanto manifestaciones de disposición política para favorecer la integración o como proceso que crea o amplía la base material para posibilitar la integración, devienen en la potenciación de la vinculación natural de las zonas fronterizas limítrofes.

3.2 Tipologías de la Integración Fronteriza

Nos referimos a este tema toda vez que la identificación de tipologías nos permiten la consideración particularizada de las situaciones de integración fronteriza.

Una primera tipología, materializada en las "fronteras activas", establece una diferenciación entre los procesos cooperativos de tipo evolutivo, incentivado y planificado. El primer caso corresponde a las situaciones de integración fronteriza establecidas de hecho, sin que las respectivas administraciones nacionales realicen acciones explícitas. La integración incentivada o regulada involucra la gestión de los gobiernos mediante acuerdos y normas para la regulación del desenvolvimiento de la integración fronteriza en donde ésta se puede manifestar. La integración planificada constituye una acción conjunta interguberna-

mental para establecer la integración fronteriza mediante la consecución de objetivos explícitos. Un ejemplo típico de este caso constituye el aprovechamiento de recursos naturales compartidos.

Otra tipología adopta como criterio el grado de institucionalización de la región entre las zonas fronterizas para lo cual hace la siguiente distinción: (a) acuerdos relativos al movimiento de bienes y personas; (b) acuerdos comerciales, relacionados con el intercambio fronterizo; y, (c) acuerdos de integración que, pudiendo abarcar los aspectos anteriores, establecen esquemas políticos, económicos y sociales; un soporte técnico, la planificación intraregional y la realización de proyectos de interés común dentro de la región fronteriza.

Una tercera tipología toma en cuenta los objetivos principales de la acción de integración y, por tanto, distingue dos tipos básicos: (a) el ordenamiento y regulación del desenvolvimiento fronterizo; y, (b) la promoción del desarrollo. (4)

3.3 Limitaciones de la Integración Fronteriza.

En tanto hemos señalado los factores que posibilitan o incrementan la factibilidad de realizar la integración fronteriza tales como la disposición de una base material y la existencia de una voluntad política intergubernamental favorable para emprender o apoyar el proceso cooperativo podemos anticipar que la inexistencia de cualquiera de estos factores constituyen restricciones para la integración fronteriza.

Mas, el propósito de este título es visualizar la trascendencia de los niveles de relación política de los estados limítrofes en la interrelación y cooperación de zonas fronterizas y, por tanto, en su desarrollo.

De hecho, parece natural que entre países vecinos la disposición para cooperar sea una manifestación lógica. Sin embargo, la presencia de situaciones conflictivas restringe la posibilidad de una amplia apertura con lo cual uno de los factores para la integración fronteriza se presenta como insuficiente.

A pesar de la existencia de posibles tensiones entre los países, las "relaciones naturales" establecidas entre sus respectivas zonas fronterizas aparentemente no se ven afectadas, salvo en las perspectivas de que éstas se desarrollen en mejores condiciones.

En efecto, si tomamos en cuenta que la integración "institucionalizada", que toma forma de políticas y programas cooperativos para la ampliación de la base material necesaria, y por tanto para potenciar la integración fronteriza, concebida más como una estrategia, resulta que la ausencia de voluntad política intergubernamental constituye una limitante para promover, en forma coherente, el desarrollo de las zonas fronterizas.

En resumen, en tanto no haya indicios cooperativos, las intenciones nacionales para integrar a las zonas fronterizas al propio desenvolvimiento del país resultarán insuficientes en la medida en que se habrá perdido la perspectiva de las particulares características de las zonas fronterizas y, además, porque se habrá minimizado la viabilidad de la integración como estrategia para compartir los costos y beneficios del desarrollo regional fronterizo.

DESARROLLO FRONTERIZO

4.1 Enfoques del Desarrollo Fronterizo

Cuando aludimos a las características de lo que llamamos "fenómeno fronterizo"

notamos que el desenvolvimiento económico, como elemento substancial del proceso de desarrollo, representa, en las zonas fronterizas, casos atípicos en los modelos de desarrollo regional y, por lo tanto, su interpretación prácticamente no ha sido considerada en las ciencias sociales.

Evidentemente, esta situación ha favorecido que las concepciones respecto a las alternativas de desarrollo de dichos espacios pierdan, con mucha frecuencia, la perspectiva del real significado y desenvolvimiento de las zonas fronterizas.

Hasta donde alcanzamos a visualizar son tres los enfoques que se suelen aplicar en torno a la concepción y, por tanto, a la gestión de estos espacios periféricos.

El primero no prevé, aparentemente en forma involuntaria, las connotaciones del carácter fronterizo y la interpretación de sus fenómenos se da desde una perspectiva limitada en tanto no hace diferencias entre las zonas fronterizas y las que no lo son.

Otro enfoque, quizá el más importante en cuanto es al que más se suele recurrir, dice relación con consideraciones geopolíticas, fundamentalmente de seguridad y defensa. Su origen se encuentra vinculado con el hecho de que las fronteras son potenciales escenarios de conflictos de soberanía lo cual ha hecho presuponer que la ocupación de las zonas fronterizas mediante asentamientos humanos es una estrategia válida.

A este enfoque se encuentra aparejado el concepto de "fronteras vivas" y, si alguna deficiencia tiene, da atención preferente a una política nacional y no a una estrategia de desarrollo fronterizo que armonice intereses y acciones de los países limítrofes para cooperar en favor de la promoción del desarrollo.

Esta forma de apreciar a las fronteras, da prioridad a la ocupación productiva de las

áreas limítrofes mediante asentamientos humanos dirigidos como medio de consolidación de la frontera política.

Al respecto, al amparo de esta forma de concepción fronteriza, el Ecuador ha emprendido en la faja fronteriza amazónica, en sitios clasificados como "fronteras inactivas", un plan para la creación de "polos de desarrollo" el cual, a decir verdad, adolece de falta de percepción no tanto por sus propósitos cuanto porque omite fundamentales consideraciones de orden técnico.

Un tercer enfoque, cuya aceptación aumenta conforme mejor se conoce la estructura y funcionamiento de las fronteras, constituye la idea de que la promoción del desarrollo de las zonas fronterizas mal puede sustentarse sin considerar las fuertes vinculaciones e interdependencia con el país vecino por lo cual es necesario plantear estrategias que, además de favorecer la integración de estas zonas a la economía nacional, fortifiquen la integración fronteriza binacional.

La posibilidad de generar esta "doble integración" encuentra base cierta en el hecho de que es posible aprovechar la ventajosa posición de las zonas fronterizas esto es, formar parte de un país y estar vinculado con un vecino.

En otros términos, la integración como factor dinamizador, permitiría satisfacer un conjunto de objetivos y preocupaciones, aparentemente contrapuestos, que van desde los geopolíticos hasta los de desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas.

En efecto, la integración fronteriza, en tanto un proceso cooperativo que compromete la acción conjunta de los países colindantes, promueve la fijación de asentamientos estables, el desarrollo de las actividades productivas y los entendimientos entre comunidades contiguas y, como tal, contri-

buye a eliminar las tensiones generadas por cuestiones limítrofes o de otra índole. (4)

Por lo que hasta aquí se ha expuesto, parece cierto que las estrategias de desarrollo fronterizo que acentúan su interés en favorecer la integración nacional de las zonas fronterizas a partir de la ruptura de las "relaciones naturales" con el país vecino son, en perspectiva real, carentes de profundidad y viabilidad.

Con miras a lograr una mejor comprensión de la fenomenología fronteriza como base para definir los procedimientos que promuevan el desarrollo de estas áreas resulta perentorio conocer y profundizar sobre los problemas sociales y las situaciones comunes enfocándolos desde una perspectiva binacional pues ha crecido la conciencia de que mientras el campo de análisis de la problemática fronteriza se mantenga aislada y referido únicamente a los márgenes del territorio sobre el que tiene jurisdicción cada uno de los Estados nacionales no se avanzará en el conocimiento de dicha problemática.

(*) El comercio no registrado comprende dos conceptos:

- a) **Movimiento mercantil.**- Que realizan las personas al cruzar la frontera llevando pequeñas cantidades de artículos de consumo. Este tráfico suele ser tolerado e inclusive regulado (ejem. Acta de Rumichaca).
- b) **Contrabando.**- Tráfico en gran magnitud y camuflado; que violenta las regulaciones establecidas. Las medidas de control son insuficientes para restringir este comercio ilícito.

BIBLIOGRAFIA CITADA Y/O CONSULTADA

- (1) BOLOGNESI-DROSDOFL, María Cecilia, "Análisis y Clasificación Tipológica de los Casos de Integración Fronteriza", en Revista Nº 118 del Instituto para la

Integración de América Latina, INTAL, noviembre de 1986, Buenos Aires.

- (2) DIARIO LA REPUBLICA, "Nuestras Fronteras". 5 de junio de 1987. Bogotá.
- (3) INSTITUTO DE ESTUDIOS ECUATORIANOS-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, "Proyecto de Desarrollo Binacional Fronterizo Colombo-Ecuatoriano, Términos de Referencia para solicitar una Misión Especial del BID", septiembre de 1987, Quito-Bogotá.
- (4) ITURRIZA, JORGE "Integración Fronteriza. Un Enfoque Metodológico". en Revista Nº 118 del INTAL.
- (5) REPUBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, "El Plan de Fronteras, Consolidación de la Política de Desarrollo Fronterizo", versión resumida, marzo de 1986, Bogotá.
- (6) REPUBLICA DE COLOMBIA, "Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriano, Tráfico Fronterizo de Mercaderías", 1973, Bogotá.
- (7) REPUBLICA DEL ECUADOR, INERHI-JUNAPLA-OEA, "Bases para el Desarrollo de la Región I", 1979, Quito.
- (8) REPUBLICAS DEL ECUADOR Y COLOMBIA, "Términos de Referencia Binacionales para el Plan de Ordenamiento y Desarrollo de Area Awá", agosto de 1987, La Planada, Colombia.
- (9) TRATADO DE MONTEVIDEO (ALADI), 1980.
- (10) VASCO, Miguel A., "Diccionario de Derecho Internacional", Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1986, Quito.
- (11) VILLARREAL, Carlos Alberto, "El Deterioro Ambiental Como Costo Social del Desarrollo", en Revista AFESE-87, Volumen Nº 10, enero-abril de 1987, Quito.