

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación?

Resumen:

Las fronteras en Sudamérica se mueven entre su linealidad clásica y una «zonalidad» necesaria para su integración económica y social. La globalización, lejos de facilitar la integración actúa de forma devastadora sobre las poblaciones fronterizas, su cultura y las formas de organización y relación social; la economía fronteriza está poco preparada para competir en un esquema de economía abierta. La mala situación de los pasos de frontera en la región de Sudamérica, está estrechamente vinculada al bajo nivel de desarrollo de las fronteras, la ausencia de una adecuada coordinación entre las autoridades de los países fronterizos y la ausencia de planes, programas y proyectos que permitan espacios socio-económicos con niveles de desarrollo humano más elevado. Además son pasos de mínima resistencia para la delincuencia transnacional organizada.

Abstract:

Borders in South America move between classical linearity and the "zonality" necessary for their economic and social integration. Globalization, far from facilitating the integration acts in devastating form on the border towns, culture and forms of organization and social relationships; the border economy, is unprepared to compete in an open economy scheme. The bad situation of border crossings in the LA region is closely linked to its low level of development of borders, the absence of proper coordination between the authorities of neighboring countries and the absence of plans, programs and projects to socio-economic areas with higher levels of human development. They are also ways of least resistance for Transnational Organised Crime.

Palabras clave:

Frontera, linealidad, zonalidad, área fronteriza, zona fronteriza, región fronteriza.

Keywords:

Border, linearity, zonality, border area, border zone, border region.

Introducción

Algo que sorprende al estudiar Sudamérica, una región cuyos líderes presumen de favorecer una integración regional a espaldas de los Estados Unidos, es la prevalencia de sus conflictos y crisis fronterizas. Por otro lado, se achaca la escalada de violencia en muchas zonas del subcontinente, entre otros factores, a la existencia de una delincuencia transnacional organizada, y a unos tráficos ilícitos, que se aprovechan de la porosidad de la frontera, mientras no existe apenas coordinación regional en cuanto a las políticas de respuesta. Nos encontramos ante una aparente paradoja: los países que dicen estar en un proceso de integración, mantiene disputas por zonas de terreno que –de hecho– son incapaces de controlar. Obviamente la cuestión no es tan simple.

América Latina se siente dueña de su destino, y parece querer emanciparse de los «hermanos mayores» del norte¹, complaciendo –al menos en apariencia– a Spykman, cuando proponía diferenciar claramente la América anglosajona del resto. La «Cumbre de la Unidad» celebrada en Cancún en 2010 supuso un paso en la evolución geopolítica en Iberoamérica, cuando treinta y tres países se reúnen para crear la CELAC², una nueva organización regional, que excluye tanto a Estados Unidos como a Canadá³. Pero como afirma Mesa Gisbert:

«Un continente en el que las instituciones se inventan cada lustro, se descuartizan cada década y no funcionan bien la mayor parte del tiempo difícilmente puede alcanzar sus metas. El hilo de Ariadna es en esta historia el mayor dolor de todos, lo tejido en el día se desteje en la noche y lo que se vuelve a tejer tiene un punto diferente»⁴.

Y que debería despojarse, en opinión del autor «de la lógica pendular, de la retórica ideológica de extremos, de la tentación del año cero de la Revolución y, sobre todo, del mesianismo...».

¹ Estados Unidos y Canadá.

² Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños.

³ Johanna Mendelson Forman: *Hemisphere Highlights*, 2010.

⁴ Carlos Mesa Gisbert: *América latina, dentro del péndulo*. FP Edición española. Febrero-marzo 2010.

América Latina y el Caribe son un espacio regional individualizado, rico en recursos naturales, con gran diversidad social y cultural, que ha sido testigo en los últimos años de un fuerte crecimiento económico producto de la globalización que, sin embargo, no ha permitido salvar las profundas asimetrías estructurales, ni mejorar sensiblemente la cohesión social. Esto es especialmente cierto en el caso de las fronteras internas del subcontinente⁵.

A pesar de las simetrías aparentes, el tratamiento de la integración fronteriza en la región de América latina tiene poca relación con el de la Unión Europea (UE). En la UE, las fronteras son territorios periféricos al conjunto de la Unión, por tanto, limítrofes con terceros países, mientras que en América Latina y el Caribe (ALC) las fronteras son territorios de menor desarrollo relativo, que se ubican en el mismo corazón del continente, cuya población está afectada –en muchos casos– por situaciones de pobreza extrema⁶ (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 68).

Mercado Jarrín⁷ (1988, p. 93) opinaba a finales de la década de los años ochenta que en América Latina se producen tres clases de conflictos interestatales: los territoriales (limítrofes), los políticos y los antihegemónicos. Las disputas limítrofes interestatales representan un tercio de todos los conflictos, y tienden a ser más prolongados y latentes que cualquier otro tipo de disputa (Pfetsch & Rohloff., 2000)⁸.

Pero Federico Merke destaca ciertos hechos diferenciales de América Latina, que se acentúan en el caso de Sudamérica:

- Ningún estado ha desaparecido en doscientos años.

⁵ SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 65.

⁶ SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. Obra citada, pág. 68.

⁷ Edgardo Mercado Jarrín: *The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts*, pág. 93.

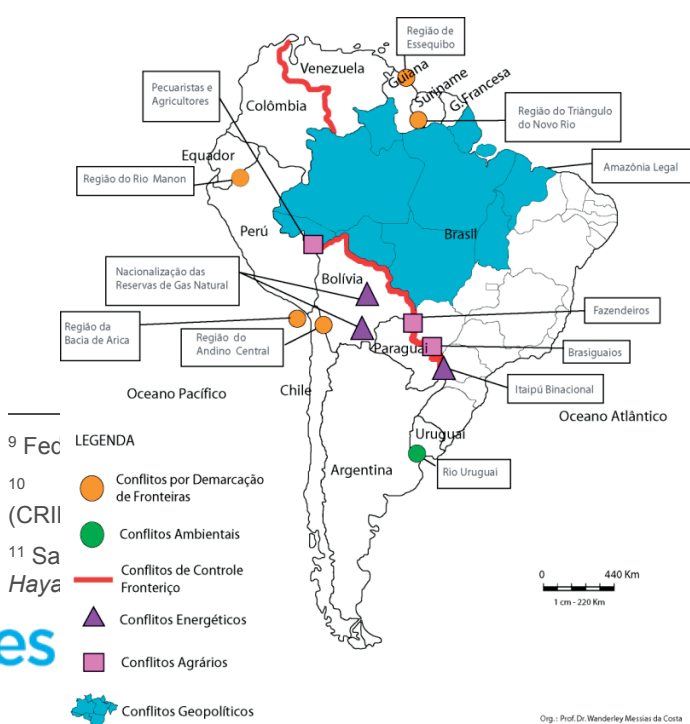
⁸ Frank R. Pfetsch y Christoph Rohloff: *National and International Conflicts, 1945-1995*.

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

- El principio de Uti Possidetis (como poseías, continuarás poseyendo) se aplicó tras las independencias de Portugal y España, lo que permitió delimitar las fronteras estatales de forma mucho más pacífica que en Europa.
- América Latina es la región que dispone de un mayor número de acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados con la solución pacífica de los conflictos, así como de acuerdos resueltos por medio de la adjudicación y el arbitraje⁹ (Merke, 2011.).

«Muchos conflictos son legado de disputas coloniales o de delimitaciones no resueltas durante la conformación de los Estados» opina Andrés Serbin¹⁰: «Los más inmediatos suelen resolverse en la región, por la intervención de otros países. Pero las disputas que implican argumentaciones jurídicas complejas son llevadas a La Haya». Algunas de estas últimas disputas son muy recientes:

- Como consecuencia de la guerra del Pacífico y la firma del Tratado de Paz de 20 de octubre de 1904, celebrado entre Chile y Bolivia, este último país perdió sus 400 km de costa y 120.000 km² de superficie, y se convirtió, de esta manera, en un país mediterráneo¹¹ (Namihas, 2013). En 2013, el gobierno de Evo Morales cambió su posición tradicional y pidió ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya, y que «obligue a Chile a negociar de buena fe un acuerdo pronto y efectivo». El 24 de septiembre del año 2015 la CIJ se declaró competente para evaluar el caso.



- El territorio del Esequibo de 159.500 kilómetros cuadrados perteneció hasta 1966 al Imperio británico, aunque Venezuela lo reclamó siempre como propio. En 2015, a pesar del Acuerdo de Ginebra, y el Reino Unido le

Regional Interstate Society, 2011. investigaciones Económicas y Sociales

Corte Internacional de Justicia de La

cedió la administración a Guyana, a la vez que reconocía las reclamaciones venezolanas. El descubrimiento de un yacimiento de petróleo en la zona fue la excusa perfecta para reavivar un conflicto congelado, que ha escalado y ambos países han retirado sus embajadores¹².

- Un caso grave fue el enfrentamiento entre Colombia y Nicaragua por la delimitación marítima. Tras muchas décadas de protestas y negociaciones infructuosas, Managua se presentó el 6 de diciembre de 2001 ante la CIJ. 11 años después, la Corte corrió 531 kilómetros hacia el este la línea que demarca su superficie marítima, ampliando así la de Nicaragua. El gobierno de Juan Manuel Santos decidió abandonar el Pacto de Bogotá de 1948 que otorga jurisdicción a la CIJ en la resolución de conflictos¹³ (Mizrahi, 2015).

Aunque en los conflictos por el territorio parezcan más simbólicas que reales, ahora son tan importantes como en el pasado, pero con otro carácter. En las zonas fronterizas, que tienen diferentes leyes y subsidios a determinados productos, aparece el contrabando. En la frontera entre Colombia y Venezuela, la base de la actividad económica es la venta ilegal en Colombia de bienes que están subsidiados en Venezuela, igualmente ocurre con la venta ilegal en Colombia de bienes subsidiados en Bolivia, como la gasolina. En estas zonas fronterizas, controladas a veces por grupos armados, apoyados por funcionarios corruptos, está en el origen de muchos de los problemas que sufre Sudamérica: narcotráfico, violencia criminal y desvío de recursos públicos.

Los límites del territorio estatal

Las anteriores consideraciones nos llevan a preguntarnos donde termina la frontera a partir del derecho internacional, ya que el territorio estatal tiene unos límites precisos y

¹² Acuerdo para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica. Artículo V (2) «Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras se halle en vigencia este Acuerdo constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en los territorios de Venezuela o la Guayana Británica, ni para crear derechos de soberanía en dichos territorios, excepto en cuanto tales actos o actividades sean resultado de cualquier convenio logrado por la Comisión Mixta y aceptado por escrito por el Gobierno de Venezuela y el Gobierno de Guayana. Ninguna nueva reclamación o ampliación de una reclamación existente a soberanía territorial en dichos territorios será hecha valer mientras este Acuerdo esté en vigencia, ni se hará valer reclamación alguna sino en la Comisión Mixta mientras tal Comisión exista».

¹³ Dario Mizrahi: «El regreso de las disputas territoriales en América Latina». *Infobae*. [En línea] 03 de 10 de 2015.

fijos, en los que el Estado ejerce sus poderes y competencias, lo que a su vez requiere una delimitación del mismo con el trazado de las fronteras. Como apunta Nilo Meza Monge en un contexto donde la globalización parece derribar todas las barreras, los Estados nación y su base conceptual, están en franco retroceso como actores principales de las dinámicas globales. Como una de sus consecuencias:

«... estarían cobrando fuerza las regiones transfronterizas como agentes principales de la competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al término "glocalización" que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local»¹⁴ (Meza Monge, 2012, pág. 26).

En ese nuevo escenario permite la «desfronterización» de los procesos económicos y sociales lo que relativiza el efecto separación de «frontera» como línea y permite la aparición de espacios regionales integrados donde los límites internacionales son parte de ellos¹⁵ (Meza Monge, 2012, pág. 26).

El concepto de frontera como línea límite de la soberanía de un Estado en el sentido westfaliano, ya no es suficiente y conviene conceptualizar lo que entendemos por frontera de una forma más amplia.

El concepto de frontera en Sudamérica

Como ya afirmaba Frederick Jackson Turner a finales del siglo XIX, se ha escrito mucho sobre la frontera como línea divisoria y sobre la guerra fronteriza, pero se ha descuidado el análisis de la frontera desde otros puntos de vista. Turner, diferenciaba entre el significado de «frontera» para los europeos y para los americanos¹⁶:

«La frontera americana se distingue claramente de la frontera europea - una línea divisoria fortificada que discurre entre densas poblaciones. Lo más significativo de la frontera americana es que se encuentra en el límite del "acá" de la tierra libre. En los informes censales es tratado como el límite de los asentamientos que tienen una densidad de dos o más [habitantes] por milla cuadrada. El término es flexible, y para nuestros propósitos no necesita una definición nítida. Vamos a considerar toda la franja

¹⁴ Nilo Meza Monge: *Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración*, Buenos Aires: s.n., 2012, pág.26.

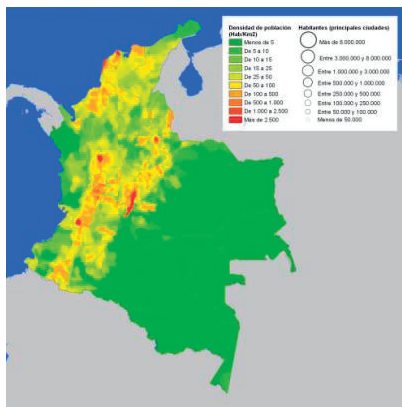
¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Frederick Jackson Turner: *The Significance of the Frontier in American History*, 1893.

fronteriza incluyendo el país de los indios y el margen exterior de la "zona de asentamientos¹⁷" de los informes del censo (Turner, 1893).

Las fronteras, opina Silvia Marteles, son espacios de integración y para ello es fundamental distinguir entre límites fronterizos y áreas de frontera:

- Los límites fronterizos tienen la configuración espacial de una línea que separa dos o más países. En Sudamérica la gestión de los límites fronterizos, en su aspecto más formal, está generalmente asociada al tema de la gestión de aduanas y suele



ser competencia de los gobiernos nacionales, aunque tiene repercusiones directas en las áreas de frontera. Las áreas de frontera hacen alusión a una franja y son entendidas como espacios territoriales que incluyen dos o más zonas que se asoman al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político administrativa entre Estados, en las que además de los respectivos gobiernos nacionales, intervienen los

gobiernos subnacionales y otros actores del territorio de frontera¹⁸ (Marteles, 2009).

Un ejemplo evidente de cómo se entrelazan las competencias entre los diferentes actores nacionales y subnacionales de las áreas de frontera, es en la coordinación de los grandes proyectos ligados a los corredores bioceánicos, basados fundamentalmente en la colaboración entre países en torno a sectores estratégicos como: la energía, los instrumentos financieros, la gestión de los pasos de frontera, las tecnologías de información y comunicaciones, el transporte aéreo, marítimo y multimodal. Los corredores bioceánicos implican un



concepto de integración basado en la acción conjunta entre Estados: en efecto, en los años recientes se ha difundido en toda Sudamérica la idea de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las

¹⁷ Es el mismo concepto que dio lugar a las denominaciones como Jerez de la Frontera o Arcos de la Frontera durante la reconquista: línea de separación entre «nosotros» y «ellos».

¹⁸ Silvia Marteles: *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada*, 2009.

negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional¹⁹ (Marteles, 2009).

El establecimiento de la CELAC, ha proporcionado a los procesos de integración subregional un respaldo político para alcanzar la consolidación del mercado común, la reducción de las asimetrías estructurales y de la pobreza, aumentando su influencia en el escenario global en los temas más importantes. Como parte de ese proceso, las fronteras internas de la región deben jugar un papel renovado como escenario de intereses comunes y resultado de la aplicación de mecanismos e instrumentos transversales que proporcionen una mayor cohesión y favorezcan una integración regional²⁰ (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 66).

Pero la amplitud del territorio sudamericano (18 millones de km²) y la diversidad de las características físicas, biológicas, demográficas, sociales, culturales, y políticas de sus doce Estados, así como el diferente grado de ocupación humana, provoca que exista una gran diversidad de «situaciones de frontera» en la región las que sin embargo coinciden, salvo pocas excepciones, en su posición marginal respecto de otros espacios activos de los respectivos países de que hacen parte, y en el hecho de que todavía predomina en ellos la pobreza y marginación de sus habitantes y actores sociales y económicos²¹ (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 66).

Linealidad y zonalidad de las fronteras

En realidad, en la percepción del fenómeno fronterizo se entrecruzan dos nociones: la de «linealidad» y la de «zonalidad»:

- Frontera y noción de linealidad. La noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución.
- Frontera y noción de zonalidad. En el marco de la noción de zonalidad, frontera no

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*. Obra citada, pág. 66.

²¹ SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*. Obra citada, pág. 66.

es un término que posea una acepción principalmente jurídica, sino más bien social y económica, en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (por ejemplo, senderos, carreteras u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agrícolas o pecuarias; implantaciones industriales; centros educativos o de salud; etc.), todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, «lo fronterizo»²² (OLIVEROS, 2002).

En un contexto internacional marcado por una interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del progreso tecnológico y del auge del comercio internacional como motor del desarrollo, las fronteras tiene gran importancia para cualquier país en las siguientes dimensiones:

- Para la superación de los desequilibrios de desarrollo regionales.
- Para el afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica regionales.
- Para la articulación de la región en el contexto internacional²³ (OLIVEROS, 2002).

Frontera y fronteras en Sudamérica

Como recogía Turner, la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la visión europea de división característica del Estado westfaliano²⁴. Así, las fronteras de Sudamérica pueden estudiarse desde el punto de vista del nacimiento de las naciones, pero también desde el punto de vista de los pueblos originarios que ya diferenciaban el «yo» del «otro». La creación de los Estados iberoamericanos representó el proceso de generación de fronteras más importante tras el fin de los virreinos y las reformas²⁵ del

²² L. OLIVEROS: *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, 2002.

²³ Ibid

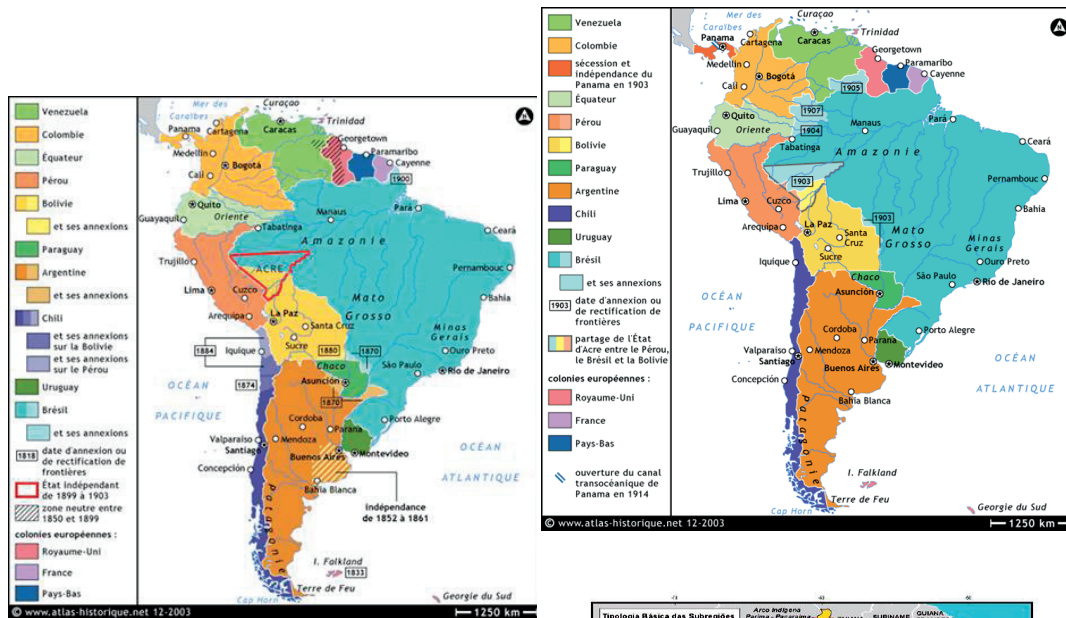
²⁴ La aparición del Estado nación con la Paz de Westfalia incorpora dos elementos centrales, la nacionalidad como identidad y la soberanía sobre un territorio dentro de unas fronteras. Además afronta la internacionalidad al transformar el «derecho de gentes» feudal, en un «derecho internacional» para regular el funcionamiento del sistema interestatal.

²⁵ Borbónicas y pombáticas.

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

siglo XVIII. Como opina Nahuel Oddone:

«Las guerras de Independencia, guerras de liberación –por un lado– y guerras de establecimiento de nuevas fronteras –por el otro–, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el «yo» pasaba a ser parte del «otro», es decir, que el *in* pasaba a ser parte del *out*²⁶ (Oddone, 2014, pág. 130).



Las fronteras para Oddone son «espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y accionan de los diferentes niveles del Estado» esta aproximación diferencia entre líneas de frontera –competencia de los gobiernos nacionales– y las áreas



el

²⁶ Nahuel Oddone: *Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*, 2014, pág. 130.

fronterizas, donde las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y regionales, y locales²⁷ (Oddone, 2014, pág. 131).

Un caso interesante es el de la *Faixa de Fronteira*, que es una franja imaginaria que se compone de una banda interior de la tierra que se extiende entre 0 y 150 km, paralela a la línea de frontera terrestre del territorio nacional con otros países y desde 1955 (Ley 2.597/55) se identifica físicamente con la zona de seguridad nacional. La *Faixa de Fronteira* sirve:

- Para materializar la posesión del Estado brasileño en relación con los países limítrofes.
- Para especificar la propiedad pública federal de las tierras esenciales para la defensa del territorio nacional (seguridad nacional).
- Y más recientemente, para elegir áreas clave para el desarrollo económico.

Vamos como en este caso un concepto de zona asociada a línea de frontera, y por tanto militar en su origen, ha servido –sin perder su carácter– para definir las áreas de cooperación transfronteriza. Pero conviene diferenciar cooperación e integración.

Cooperación transfronteriza e integración transfronteriza

Trataremos de diferenciar entre los conceptos –esencialmente próximos– de cooperación transfronteriza e integración transfronteriza. Para Markus Perkmann²⁸ (PERKMANN, 2003) cooperación transfronteriza es «una colaboración más o menos institucionalizado entre las autoridades "subnacionales" contiguas través de las fronteras nacionales» esto no incluiría por tanto la *Faixa de Fronteira* brasileña, al ser territorio de competencia federal. Para Luis Alberto Oliveros²⁹ desarrollo fronterizo, integración fronteriza y cooperación fronteriza son conceptos y procesos esencialmente afines.

Desarrollo fronterizo es para Oliveros³⁰ (2002): «El proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo».

²⁷ Nahuel Oddone: Obra citada pág.131.

²⁸ PERKMANN, M. *Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation*, 2003.

²⁹ Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.

³⁰ L. Oliveros: Obra citada.

El desarrollo fronterizo se materializa en leyes, estrategias, planes, programas y proyectos, que representan la política de desarrollo fronterizo del país, donde se incluyen iniciativas tanto públicas como privadas, relacionadas con la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas, o la mejora de la gestión a nivel local y regional, entre otros, siempre aplicando criterios de sostenibilidad.

Para Oliveros integración fronteriza es

«el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto»³¹ (OLIVEROS, 2002).

Y cooperación fronteriza sería

«el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros».

La definición de Oliveros ha sido recogida por SELA, si bien define integración fronteriza como el «... el proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados...»³² (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012); también recoge la definición de «Cooperación fronteriza» de Oliveros pero eliminado la referencia a «... (fronteras no activas)... », a la vez que propone añadir: «siempre que tales programas, proyectos y acciones no estén incluidos en iniciativas ya comprometidas de integración fronteriza» (SELA, XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y

³¹ Ibid.

³² SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*. Obra citada.

el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza, 2013)³³.

Las fronteras porosas en Sudamérica

Con independencia de los límites oficiales o lineales, en Sudamérica se pueden identificar multitud de situaciones que aprovechan la porosidad características de sus fronteras para fomentar intervenciones orientadas a promover y afianzar la integración fronteriza en la región. Generalmente se emplean tres clasificaciones de situaciones de frontera relacionadas con:

- Poblaciones y las dinámicas socioeconómicas
- Grado de consolidación de los procesos de interrelación
- Escala geográfica³⁴ (SELA, 2012).

Frontera y poblaciones fronterizas

Si la situación dominante de las fronteras en ALC es la de territorios de menor desarrollo, escasa población y afectada por situaciones de pobreza, que se ubican en el interior de un continente mal comunicado, la delimitación geográfica y los objetivos de los procesos de integración fronteriza deberían basarse en las diferentes «situaciones de frontera» que en síntesis serían:

Poblaciones indígenas aisladas: pequeños grupos étnicos muy poco numerosos y aislados, con un fuerte sentido de pertenencia étnico-cultural. Su organización social es ancestral, su alimentación se basa en la caza y la recolección, y su carácter trashumante hace que se instalen en uno u otro país fronterizo sin que ello afecte al grupo. Estos grupos habitan la determinadas partes de los ríos Amazonas y Orinoco.

Poblaciones indígenas con cierta relación con el mundo exterior: poblaciones indígenas fronterizas que mantienen relaciones ocasionales o permanentes con entidades o agentes del Estado, y otras organizaciones. Su espacio vital desborda los límites fronterizos interrelacionándose con comunidades de la misma etnia del país vecino. Aunque el sentido étnico-cultural dominaba sobre el de nacionalidad, esta característica se va perdiendo rápidamente. Ejemplo de este grupo son los wayúu en la frontera colombo-venezolana, o los awajún en la ecuatoriano-peruana.

³³ SELA. *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Caracas, 2013.

³⁴ *Ibíd.*

Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios: poblaciones campesinas particularmente en Bolivia, Perú, Ecuador, que se encuentran alejadas de los principales centros urbanos y ejes de comunicación y disponen de tierras de baja productividad. Mantienen vínculos con las comunidades vecinas del país limítrofe, con las que comparten identidades culturales y relaciones sociales ancestrales, lo que permite suplir carencias en materia de atenciones básicas en salud, educación o acceso a productos básicos.

Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas y déficit de servicios sociales: asentadas en toda la región, cercanas a centros urbanos o a vías de comunicación, lo que facilita el acceso a los mercados. Las relaciones con comunidades fronterizas del país vecino suelen ser intensas y afectan a diversos ámbitos de la vida comunitaria (atenciones en salud, educación básica, secundaria o técnica, adquisición de bienes básicos y otros manufacturados, actividades culturales y festividades religiosas, eventos familiares y sociales, etc.). Ejemplo de esta situación es la de los municipios del departamento de Nariño, en Colombia, con los de la provincia del Carchi, en Ecuador, en plena región andina.

Frentes pioneros: Responden a un proceso que se ve favorecido por la construcción de vías de comunicación. Se presenta en zonas generalmente ubicadas al pie de los sectores montañosos fronterizos y zonas boscosas en la Amazonía, hacia donde han emigrado en búsqueda de mejores condiciones de vida campesinos procedentes de otras zonas como consecuencia de la presión demográfica, la degradación de la tierra o la violencia política. Representativo de esta situación son la frontera amazónica entre Bolivia, Brasil y Perú, en las cercanías al borde trifronterizo; o entre Brasil, Colombia y Perú (Tabatinga – Leticia – Santa Rosa), centros urbanos con funciones locales: En la mayoría de los casos, estos pequeños centros urbanos se encuentran muy alejados de las ciudades más dinámicas, por lo que funcionan como centros de servicios elementales para un entorno rural. Las relaciones con comunidades vecinas del país limítrofe suelen ser intensas, muchas veces alimentadas por sentimientos de pertenencia étnica y cultural compartida. Ejemplos de esta situación se da entre las ciudades de Zumba (Ecuador) y Namballe (Perú) o en Porto Murthino (Brasil) y Carmelo Peralta (Paraguay) en el Chaco, sobre el límite del río Paraguay.

Centros urbanos intermedios, ubicados sobre ejes de comunicación bi o tri nacional: Se

trata de ciudades intermedias, a ambos lados del límite internacional a modo de ciudades «gemelas», frecuentemente en las proximidades de un paso de frontera oficialmente habilitado. Cumplen funciones más diversificadas pero con predominio de la función comercial que deben adecuarse a vaivenes y coyunturas económicas y políticas. Muchas de estas ciudades son también punto de paso de importantes corrientes de comercio internacional. Ejemplos de esta situación de frontera abundan en la región: Foz de Iguazú (Brasil) – Ciudad del Este (Paraguay); La Quiaca (Argentina) – Villazón (Bolivia); Santa Ana do Livramento (Brasil) – Rivera (Uruguay); Arica (Chile) – Tacna (Perú).

Metrópolis regionales: supone la presencia, a ambos lados de la línea divisoria, de ciudades que ocupan un lugar privilegiado en la jerarquía urbana nacional y desempeñan, por tanto, funciones múltiples y complejas. Su particularidad se refiere básicamente a la presencia en su seno de poblaciones migrantes provenientes del país vecino que mayormente reflejan la dinámica interdependencia cultural e interacción social que se ha dado desde siempre en las comunidades fronterizas. El eje urbano formado por las ciudades de Cúcuta-Villa del Rosario en Colombia y San Antonio-Ureña-San Cristóbal en Venezuela, puede ser un caso potencialmente asimilable a esta situación de frontera³⁵ (SELA, XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza, 2013, pág. 3).

Frontera y comunicaciones transfronterizas

Además del factor humano, a la hora de definir los territorios objeto de los posibles acuerdos de integración fronteriza cuya realidad social, cultural y económica, de infraestructura y ambiental debe ser mejorada con un esfuerzo coordinado de dos o más países, la «cotidianidad» es una característica central para su puesta en práctica. En función de la «cotidianidad», podemos identificar:

La frontera ausente: son espacios fronterizos vacíos y no integrados en la economía y sociedad nacionales. Los proyectos conjuntos en estas zonas se refieren temas como la protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza o asistencia a las comunidades nativas.

³⁵ SELA. XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. *Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Obra citada, pág. 3.

La frontera embrionaria: es una frontera activa, pero predominan procesos de interrelación espontáneos sin apenas regulación por parte de los Estados. Es un tipo de frontera otrora abundante pero cada vez más raro en AL.

La frontera en construcción: una frontera activa pero con intensa cooperación entre dos Estados para mejorar el funcionamiento de los pasos de frontera, y desarrollar la infraestructura y los servicios para así intensificar la relación entre autoridades de gobierno local, y aliviar las carencias de la población.

La frontera consolidada: Incluyen centros urbanos que operan como ejes de intercambio comercial y organizaciones empresariales binacionales. Constituye el tipo de frontera al que los países de la región podrían aspirar en los horizontes a mediano – largo plazo.

La dimensión de las fronteras

Como hemos visto «hay más frontera» en aquellos lugares en donde la relación cotidiana entre actores sociales y económicos a uno a otro lado del límite es más intensa. Para Oliveros³⁶ (OLIVEROS, 2002), y Arciniegas Serna³⁷ (Arciniegas Serna, 2014, págs. 32-3). En función de la intensidad de la relación y la articulación que puede establecerse a ambos lados de la frontera, se podría definir tres escalas territoriales:

CUADRO DE CORRESPONDENCIA ENTRE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA NOMENCLATURA DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADÍSTICAS - NUTE

PAIS	UTE 0	UTE 1	UTE 2	UTE 3	UTE 4
Bolivia	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Municipios
Colombia	País	Regiones	Departamentos	Agrupaciones	Municipios
Ecuador	País	Regiones	Provincias	Cantones	Parroquias
Perú	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Distritos
Venezuela	País	Regiones	Estados	Municipios	Parroquias

- Área de frontera: Es una franja de territorio pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) y que funcionalmente está asociada a la noción de linealidad. En ella la

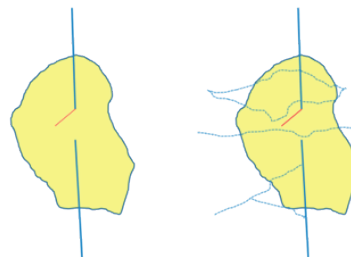
³⁶ L. Oliveros: Obra citada.

³⁷ Hernando Arciniegas Serna: *Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza*, 2014, págs. 32-3.

manifestación del fenómeno fronterizo se produce a escala local y se asocia con el funcionamiento de los pasos de frontera habilitados oficialmente o informales. Se puede hacer una asociación de las «áreas de frontera» con las unidades territoriales estadísticas (UTE), de categoría UTE 4.

- La zona de frontera. Es un ámbito territorialmente mayor en donde pueden realizarse acciones de desarrollo de manera formal por la existencia de ciudades donde se realizan funciones urbanas diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos. Probablemente cada parte nacional de una zona de frontera pueda definirse por agregación de varias UTE 3, contiguas geográficamente, y, en algunos casos, considerar una UTE 2 en forma completa.
- Región de frontera o región fronteriza. Una región constituye un ámbito su nacional de planeamiento y gestión del desarrollo que coincide con los límites de las unidades político-administrativas mayores, integrando por tanto más de una UTE 2 o una UTE 1, en ambas opciones, a escala de cada país³⁸ (OLIVEROS, 2002).

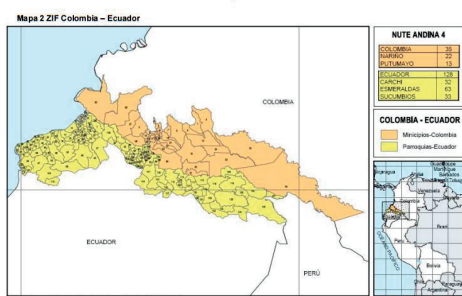
Frontera lineal y Área de frontera



En opinión de Hernando Arciniegas Serna³⁹ (2014), basándose en Oliveros⁴⁰ (2002):

- Área de Frontera. Es una franja de territorio próxima al límite entre dos o tres países, donde los fenómenos fronterizos se presentan de forma profusa y a escala local, y donde existen pasos fronterizos formales o informales. Generalmente

aparecen centros urbanos y ejes de comunicación a cada lado del límite fronterizo con intercambio comercial y turístico formal e informal. En las zonas rurales el área juega un papel esencial pero es poco identificable pues generalmente es totalmente informal.



³⁸ L. Oliveros: Obra citada.

³⁹ Hernando Arciniegas Serna: Obra citada.

⁴⁰ Oliveros: Ibíd.

- Zona de Frontera. En la zona fronteriza, además del área de frontera ya identificada, se incluye un territorio más amplio a ambos lados del límite. La ampliación espacial se puede hacer por agregación de varios municipios, o empleando las provincias-departamentos. Suele contener, en el último caso, ciudades que realizan funciones diferenciadas relacionadas con infraestructura, transporte, energía, comunicaciones, y cuentan con autoridades políticas y administrativas y con organizaciones de la sociedad civil.
- Región Fronteriza. Constituye un ámbito de programación y gestión del desarrollo que coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores que funcionan como una unidad geoeconómica subnacional. Una región binacionalmente planteada, es el escenario idóneo de relación bilateral, donde se pueden experimentar una integración bilateral que supere lo estrictamente económico⁴¹ (Arciniegas Serna, 2014, págs. 32-3).



La integración fronteriza en Sudamérica

Las fronteras en Sudamérica representan espacios marginales, escasamente integrados en las economías y sociedades nacionales y que son el reflejo de los grandes desequilibrios regionales. La nueva visión de Sudamérica como dueña de su propio futuro hace necesario el impulso de programas de desarrollo e integración fronteriza, como parte esencial de los esquemas subregionales de integración⁴² (Arciniegas, 2012, pág. 11).

La mala situación de los pasos de frontera en Sudamérica, está estrechamente vinculada al bajo nivel de desarrollo de las fronteras, la ausencia de una adecuada coordinación entre las autoridades de los países fronterizos y la ausencia de planes, programas y proyectos que permitan evaluar la participación sistemática y coordinada de los mismos, y aplicar políticas binacionales o regionales que contribuyan a la

⁴¹ Hernando Arciniegas Serna: obra citada, págs. 32-3.

⁴² Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, 2012.

construcción en las zonas fronterizas de espacios socio-económicos con niveles de desarrollo humano más elevado y que dinamicen la verdadera y real integración de la región⁴³ (Arciniegas, 2012, pág. 10).

La integración fronteriza se da cuando áreas vecinas de países con frontera común se

Agenda de Implementación Consensuada



interrelacionan, lo que incluye dos elementos básicos –área e interrelación– cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza. En todas las fronteras terrestres de América del Sur existe alguna forma de integración fronteriza, desde lo espontáneo e informal, hasta las basadas en un marco legal e institucional plenamente establecido y aceptado por la comunidad

fronteriza e internacional⁴⁴ (Arciniegas Serna, 2014, pág. 33).

La integración fronteriza, entendida como un proceso convenido políticamente entre Estados en sus territorios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base de la planeación coordinada y del aprovechamiento conjunto y complementario de los recursos locales, potenciando una mayor capacidad productiva de la región, mejorando su articulación e inserción regional, promoviendo los niveles de desarrollo social y la mayor calidad de vida de sus habitantes⁴⁵ (Arciniegas, 2012, pág. 11).

De acuerdo con Fernández Majón⁴⁶ (Fernández Majón, 2005), la cooperación transfronteriza concede a las regiones diversas posibilidades importantes: permite, por una parte, acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente;

⁴³ Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, obra citada, pág. 10.

⁴⁴ Hernando Arciniegas Serna: obra citada, pág. 33.

⁴⁵ Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, *Ibíd.*

⁴⁶ D. Fernández Majón: *El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa*, 2005.

posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de los lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar redes de diversa índole.

Cada escenario fronterizo es único por su naturaleza, pero se pueden identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo. Así por ejemplo, Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. En opinión de Rhi-Sausi y Oddone:

«El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, que posee la mayor extensión de límite internacional (aproximadamente el 70%). En este ámbito la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas⁴⁷» (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, págs. 19-20).

Con el enfoque de Fronteras Abiertas, la cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando existen tres condiciones básicas:

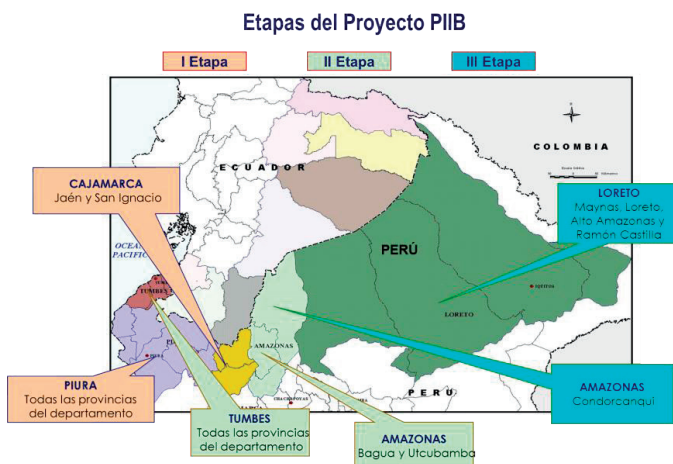
- que los territorios comprendidos tengan conectividad física,
- que exista un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita desarrollar un marco institucional de ordenación de sus relaciones y,
- que se reconozca la

participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, pág. 20)⁴⁸.

El Perú, por medio de la integración fronteriza, trata de conciliar criterios geoeconómicos y geopolíticos para cada una de sus fronteras. La experiencia de trabajo bilateral con Ecuador es prueba de la capacidad de conciliar los intereses

⁴⁷ José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone: *Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú*, 2012, págs.19-20.

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 20.

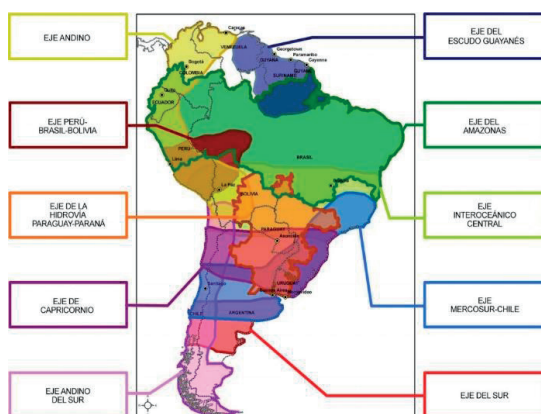


políticos y de actuar en beneficio de las poblaciones locales de frontera. Las relaciones fronterizas con Brasil, históricamente estables, pueden dar lugar a un espacio de colaboración para dos de los países que cuentan con mayor dinamismo y crecimiento de Sudamérica⁴⁹ (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, pág. 60).

Conclusiones: Integración fronteriza y desarrollo en Sudamérica

Se está extendiendo la idea de que el desarrollo latinoamericano dependerá en buena medida de la capacidad de crear áreas de integración que promuevan procesos de convergencia y de desarrollo a nivel institucional entre los actores económicos, sociales, culturales. En Sudamérica, el rol principal en la promoción de estas áreas de integración les corresponde a los gobiernos nacionales, a lo largo de los llamados corredores bioceánicos, grandes proyectos de colaboración en sectores estratégicos como son la energía y las infraestructuras.

Los pasos de frontera son, factores fundamentales de articulación de corredores y de espacios de integración. No tiene sentido construir vías de primer nivel si los pasos de



frontera que tiene que atravesar son ineficientes y precarios⁵⁰ (Meza Monge, 2012, pág. 26).

Los corredores bioceánicos implican un concepto de integración basado en la acción conjunta entre Estados. En los últimos años se ha difundido en Sudamérica la idea de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en

las negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional⁵¹ (Conato, 2006).

Entre los procesos de integración subregional, el de la Comunidad Andina es el único que tiene en su tratado constitutivo, un mecanismo específico para la facilitar la integración fronteriza, no así otros MERCOSUR que funcionan a través de las iniciativas bilaterales o trilaterales de sus países miembros; el apoyo a los procesos de

⁴⁹ José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone: obra citada, pág. 60.

⁵⁰ Niño Meza Monge: obra citada, pág. 26.

⁵¹ Dario Conato: *Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos subnacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur*, 2006.

la UE está más desarrollado en la Comunidad Andina. Pero las ciudades fronterizas representan un factor de primer orden para el fortalecimiento de la integración bilateral y de sus procesos de integración fronteriza, particularmente en MERCOSUR, a través de la red de MERCOCIUDADES, que genera iniciativas en temas de ciudadanía, facilitación turística, etc.

La integración regional es en la actualidad más necesaria que nunca, tanto en sus dimensiones políticas como en las económica, social y cultural, para poder afrontar los impactos de la globalización. Lo cierto es que a pesar de las múltiples experiencias de integración a diferentes niveles, la falta de homogeneidad de las situaciones fronterizas sigue siendo evidente, aun en fronteras relativamente próximas, lo que supone una rémora para la integración regional. De hecho casi todas las fronteras en Sudamérica comparten unas características que son su inestabilidad, su fragilidad y su vulnerabilidad socio económica.

Por otro lado la globalización, lejos de facilitar la integración actúa de forma devastadora sobre las poblaciones fronterizas, su cultura y las formas de organización y relación social; la economía fronteriza, poco preparada para competir en un entorno de economía abierta con los bienes y servicios de otras regiones de economía «moderna»; y los ecosistemas fronterizos, que como resultado de los nuevos procesos de incorporación de las fronteras al espacio activo de los países. A ello hay que añadir el centralismo político y económico que dificulta la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades locales y la seguridad pública, que se ve seriamente afectada porque las fronteras porosas se han convertido en puntos de paso de baja resistencia para actores delictivos transnacionales (tráfico de seres humanos, drogas, armas, de especies exóticas...).

Se ha andado mucho camino, pero aún queda mucho más por andar....

¡O no!

*Emilio Sánchez de Rojas Díaz
Analista del IEEE*

Trabajos citados

- ARCINIEGAS SERNA, H. (2014). «Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza». *Integración & Comercio*, 38 (18), 31-43.
- ARCINIEGAS, H. (2012). «Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur». En MOYA MENA S. I. *OddoneLas Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación* (págs. 9-18). San José: FLACSO.
- CONATO, D. (2006). *Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación descentralizada italiana con los gobiernos subnacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur*. Roma: CeSPI.
- FERNÁNDEZ MAJÓN, D. (2005). El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* n°. 69, págs. 61-88.
- FORMAN, J. M. (2010). Hemisphere Highlights. *CSIS Hemisphere Highlights, volume IX, issue 2, February 2010*.
- JARRÍN, E. M. (1988). The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts. En MICHELENA J. S., *Latin America peace, democratization and economía crisis*. NJ: Universidad de las Naciones Unidas.
- MARTELES, S. (2009). *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas*. Arica, Chile y Tacna, Perú: CeSPI.
- MERKE, F. (2011.). *The Primary Institutions of the Latin American Regional Interstate Society*. San Andrés: Department of Social Sciences, University of San Andrés.
- MESA GISBERT, C. (2010). «América latina dentro del péndulo». *FP Edición española*.
- MEZA MONGE, N. (2012). «Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración», *Revista Integración & Comercio*, 34(16) BID-INTAL, págs. 25-32.
- MIZRAHI, D. (03 de 10 de 2015). *El regreso de las disputas territoriales en América Latina*. Recuperado el 24 de 5 de 2016, de Infobae: <<http://www.infobae.com/2015/10/03/1759854-el-regreso-las-disputas-territoriales-america-latina>>.

- NAMIHAS, S. (2013). «La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya». *Agenda Internacional, Año XX, N° 31*, 55-70.
- ODDONE, N. (2014). «Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas.» *OIKOS* volume 13, nº. 2, págs. 129-144.
- OLIVEROS, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Lima: CAN.
- PERKMANN, M. (2003). «Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation». *European Urban and regional studies, nº. 10*, págs. 153- 171 .
- PFETSCH, F. R., & ROHLOFF., C. (2000). *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approache*. Londres: Routledge.
- RHI-SAUSI, J. L., & ODDONE, N. (2012). «Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú». En MOYA MENA S. I.: *las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, San José: FLACSO, págs. 19-64.
- SELA (2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*. Caracas: Secretaria Permanente de SELA.
- SELA (2013). *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- TURNER, F. J. (1893). «The Significance of the Frontier in American History», *The American Historical Association*, págs. 199-227.