Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe

Secretaría Permanente del SELA
Caracas, Venezuela
Febrero de 2011
SP/Di N° 05-11

Copyright © SELA, febrero de 2011. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACION

RESUMEN EJECUTIVO 5

I. MARCO CONCEPTUAL Y DE APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DE LAS FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 11
1. El concepto de frontera 11
2. La extensión de la frontera: área, zona, región de frontera 14
3. Tipología de "situaciones de frontera" en América Latina 15
   3.1 Tipología de situaciones de frontera con atención a sus poblaciones y las dinámicas socio-económicas 15
      3.1.1 Poblaciones indígenas aisladas 16
      3.1.2 Población indígena con diversos grados de articulación con el mundo exterior 16
      3.1.3 Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios y cuadro social crítico 16
      3.1.4 Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas y déficit moderado de servicios sociales 17
      3.1.5 Nuevos asentamientos humanos 18
      3.1.6 Centros urbanos con funciones locales 18
      3.1.7 Centros urbanos intermedios, ubicados sobre ejes de comunicación bi o trinacional 19
      3.1.8 Metrópolis regionales 19
   3.2 Tipología de situaciones de frontera según el grado de interrelación 20
      3.2.1 La frontera ausente 20
      3.2.2 La frontera embrionaria 20
      3.2.3 La frontera en construcción 20
      3.2.4 La frontera consolidada 21
   3.3 Tipología de situaciones de frontera según su escala geográfica 21
      3.3.1 Escala local 21
      3.3.2 Escala zonal 21
      3.3.3 Escala regional 21
4. El concepto y la gestión de las fronteras en otras regiones: la Unión Europea 22
5. Importancia y distintos ámbitos de la contribución de la integración fronteriza a la integración regional 24
   5.1 Superación de los desequilibrios del desarrollo en las regiones fronterizas nacionales 24
   5.2 Afianzamiento de los procesos de integración económica 25
   5.3 Articulación de los países de la región con el contexto internacional 27

II. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA REGIÓN 28
1. La integración fronteriza bi o trilateral 29
   1.1 Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú 30
   1.2 Eje Cúcuta/Villa del Rosario – San Antonio/Ureña, en la frontera colombo-venezolana 34
   1.3 El Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras 36
   1.4 Integración Fronteriza Brasil – Uruguay 39
   1.5 Integración Fronteriza Costa Rica – Panamá 41
2. La integración fronteriza y su consideración en la integración subregional 43

2.1 La escasa presencia del tema en los acuerdos 43
2.2 Integración fronteriza en la Comunidad Andina 45
2.2.1 Consideraciones del tema en la normativa andina 45
2.2.2 La aplicación de los instrumentos habilitados 46
2.2.3 Logros y dificultades de la integración fronteriza andina 49
2.3 Integración fronteriza en el MERCOSUR 51
2.4 Integración fronteriza en Centroamérica 55
2.5 Integración espacial en el Caribe 57
3. Cooperación regional para la integración 59

III. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA DE ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA REGIÓN 61
1. Los ámbitos geográficos de actuación 63
2. La institucionalidad de la integración fronteriza 64
3. Los acuerdos sobre régimen fronterizo 64
4. La economía fronteriza y el funcionamiento de proyectos de integración fronteriza 65
5. El sistema urbano y el ordenamiento territorial fronterizo 68

IV. REFLEXIONES FINALES 69

BIBLIOGRAFÍA 77

PÁGINAS WEB CONSULTADAS 83

ANEXO 85

P R E S E N T A C I Ó N

Como resultado de la "Reunión entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe" convocada por la Presidencia de la Cumbre de América Latina y el Caribe CALC (Caracas, 25 y 26 de octubre de 2010), se encomendó a la Secretaría Permanente del SELA, servir de facilitador para los análisis y la identificación de propuestas concretas para la articulación y coordinación de "proyectos comunes y complementarios para la integración productiva de América Latina y el Caribe ALC".

En función de este mandato, la Secretaría Permanente del SELA elaboró el presente informe con el objeto de contribuir a las discusiones y recomendaciones de la Reunión de Coordinación de las Iniciativas Regionales de "Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración fronteriza", a celebrase en la Ciudad de México, México, durante los días 24 y 25 de marzo de 2011.

La Secretaría Permanente del SELA pretende contribuir con un marco conceptual y analítico para el tratamiento regional del tema de la integración fronteriza y espacial entre los 33 países de la región, señalar los actuales marcos institucionales y jurídicos, resaltar las iniciativas en curso sobre la materia y proponer un conjunto de principios y acciones con el objeto que la integración fronteriza como una política de integración regional de América Latina y el Caribe (ALC) tendiente a la eliminación de las asimetrías estructurales y a la promoción de la cohesión social, con el objeto de eliminar la pobreza y conformar un espacio regional próspero y en permanente crecimiento. Como parte de este proceso, las regiones fronterizas deberán jugar un papel activo, toda vez que sus problemas y potencialidades únicamente pueden ser abordados en un marco de esfuerzos compartidos entre los propios estados limítrofes, con el acompañamiento activo de los correspondientes esquemas de integración subregional

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) expresa su agradecimiento al Dr. Luis Alberto Oliveros, por su valiosa labor como consultor para la elaboración de este documento.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Las fronteras terrestres predominan entre los Estados de la región de América Latina y el Caribe (ALC) por lo mismo de la gran extensión de la masa continental y el hecho de que ella contiene a 20 de los 33 Estados de la región.

2. La **integración fronteriza** es el proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados en sus fronteras terrestres comunes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes, así como de costos y beneficios compartidos. La situación dinámica que se configura con características específicas en esos territorios contiguos de dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada **"situación de frontera"**.

3. En ALC pueden definirse tres conjuntos tipológicos de "situaciones de frontera", cada uno de ellos poseedores de atributos que pueden hacerlos más o menos útiles en la perspectiva de fomentar intervenciones orientadas a promover y afianzar la integración fronteriza en la región: i) **situaciones de frontera con atención a sus poblaciones y las dinámicas socioeconómicas**, compuesta por ocho subtipos basados en la caracterización de las comunidades humanas que habitan en las fronteras desde la perspectiva de su nivel de desarrollo social y económico, su acceso o vínculos con los mercados, y su carácter urbano o rural; ii) **Situaciones de frontera con atención al grado de consolidación de los procesos de interrelación,** compuesta por cuatro subtipos que pueden aportar criterios para facilitar la identificación de sectores geográficos prioritarios de intervención en materia socio-económica; y iii) **Situaciones de frontera según su escala geográfica**, basada en la extensión territorial de cada una de ellas, que reconoce los subtipos de escala local (área de frontera); zonal (zona de frontera); y, regional (región fronteriza)

4. En el contexto internacional actual, las fronteras en ALC asumen una renovada importancia y prioridad para cualquier país y esquema de integración, por lo menos en las siguientes tres dimensiones:

   - **Superación de los desequilibrios del desarrollo en las regiones fronterizas nacionales**, en tanto constituye una necesidad prioritaria concretar iniciativas orientadas a superar las asimetrías estructurales, lograr la cohesión social y solucionar la grave situación de pobreza que afecta a muchos sectores de las fronteras en la región.
   - **Afianzamiento de los procesos de integración económica**, porque el creciente flujo de personas y mercancías que los procesos de integración propician utiliza el modo de transporte terrestre, lo que exige que las fronteras comunes sean acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales, facilitando los intercambios biunívocos entre los países que hacen parte de un determinado acuerdo de integración, pero también entre éstos y países participantes n otros acuerdos de integración en la región ALC
   - **Articulación de los países de ALC con el contexto internacional**, contexto en el que es importante identificar un papel para las fronteras, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar su oferta exportable, de modo de mejorar los términos de la participación de la región,

en su conjunto, en la economía internacional en el marco de la globalización económica.

5. En ALC están vigentes numerosos procesos de integración fronteriza, tanto bi o trilaterales, como comunitarios, estos últimos en el marco de los procesos de integración subregional, pero con distinto grado de avance, orientaciones o énfasis no necesariamente coincidentes, y con información de diverso grado de accesibilidad.

En cuanto a procesos de integración fronteriza bilateral, a título de ejemplo se mencionan los siguientes cinco:

- **Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú**, que comprende un amplio espectro de proyectos comprometidos a continuación de la firma de la paz entre ambos países, en 1998. El esfuerzo del Plan y del Fondo Binacional (este último destinado al financiamiento de los programas y proyectos pequeños y medianos), ha servido para ejecutar inversiones por un monto de 3.163 millones de dólares, distribuidos prácticamente en partes iguales entre Ecuador y Perú. Debido a su éxito, la vigencia del Plan Binacional, por acuerdo entre ambos gobiernos, fue extendida hasta el 2014.

- **Eje Cúcuta/Villa del Rosario – San Antonio/Ureña, en la frontera colombo-venezolana**, donde tiene lugar uno de los procesos de integración fronteriza más intensos reconocibles en el subcontinente sudamericano. Pese a ese potencial y no obstante la intensa integración espontánea, la integración fronteriza promovida por los gobiernos de los dos países, se encuentra afectada y postergada en un entorno caracterizado por los altibajos que han marcado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en los últimos años.

- **Plan Trifinio, entre El Salvador, Guatemala y Honduras**, que constituye un modelo de integración fronteriza trinacional basado en la gestión sostenible de los recursos naturales compartidos entre los tres países, particularmente los recursos hídrico y forestal, habiendo obtenido importantes logros.

- **Integración fronteriza Brasil – Uruguay**, ejemplo de proceso de integración fronteriza llevado adelante por dos países de tamaño geográfico y económico dispar, en una región caracterizada por una densa trama urbana y con una población que, en promedio, vive una realidad socio-económica menos crítica que en otras fronteras de ALC, pero en donde las iniciativas en curso aún ofrecen un amplio margen para ser profundizadas y diversificadas.

- **Integración fronteriza Costa Rica – Panamá**, estructurada recientemente en torno a tres pilares: mecanismos de participación y de coordinación fronteriza; mecanismos de financiamiento; y decisiones políticas y de desarrollo a nivel nacional y local, pero con impactos todavía no muy visibles.

Por otra parte, en el marco de los procesos de integración subregional, sólo la Comunidad Andina y el MERCOSUR cuentan con mecanismos o programas que apoyan los procesos de integración fronteriza en sus respectivas subregiones.

- En la **Comunidad Andina**, se dispone de un marco básico de normas que respaldan la importancia y el papel que las fronteras cumplen en el ,proceso de integración (Decisiones 459, 501 y 502), reconociéndose claros objetivos políticos, una institucionalidad comunitaria definida y el establecimiento de las "Zonas de Integración Fronteriza – ZIF" como un instrumento fundamental. En los últimos tres años, la CAN ha logrado captar recursos por 4,2 millones de euros, para la ejecución de proyectos de integración fronteriza de sus países miembros, pero la gestión de los mismos enfrenta limitaciones técnicas e institucionales a nivel local, así como problemas para su priorización y la obtención de recursos de contrapartida de los presupuestos nacionales.

- En **MERCOSUR**, existe un Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), pero sus trabajos no han progresado lo suficiente como para concretarse en instrumentos o acciones específicas. Por su parte el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) solo ha destinado 2,6 millones de dólares a proyectos claramente ubicados en frontera, ambos en Uruguay, lo que equivale al 1,87 % del total de los recursos colocados por el Fondo. La dinámica del proceso está dada, más bien, por iniciativas que no hacen parte de los mecanismos centrales de MERCOSUR, tales como MERCOCIUDADES, una red de municipios que fomenta el intercambio y la cooperación horizontal entre municipalidades de la subregión, muchas de ellas fronterizas, en temas como ciudadanía o facilitación turística

- En **Centroamérica**, el SICA no cuenta con un espacio específico para la integración fronteriza dentro de los seis ejes que aborda. Sin embargo, ella viene siendo impulsada indirectamente por la Red Internacional de Carreteras mesoamericanas (RICAM) y especialmente por el Corredor Pacífico, que constituye la ruta más corta entre México y Panamá y que cruza 6 fronteras y 7 países. Adicionalmente, el tema de la seguridad fronteriza está cobrando importancia a través del Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central que introduce el concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF).

- En la subregión del **Caribe**, dada la característica insular de casi todos los países que hacen parte del esquema del CARICOM, son muy pocas las fronteras terrestres entre los Estados, por lo que son las fronteras marítimas las que cobran importancia en aspectos vitales para esos países como es el fortalecimiento del desarrollo de sus pesquerías, para lo cual se ha establecido el Mecanismo Regional de Pesca del Caribe con planes en actual ejecución; también se ha definido una política en materia de transporte aéreo y marítimo; y, se ha puesto en funcionamiento a partir de 2009 el Fondo para el Desarrollo de Países, Regiones y Sectores en Desventaja, de características similares al FOCEM del MERCOSUR.

6. La integración fronteriza en ALC ha mostrado y sigue evidenciando su valía para los procesos de desarrollo e integración que llevan adelante los países o los esquemas de integración subregional. Las experiencias exitosas registradas, pueden resumirse en lo siguiente:

- Mejora de la calidad de vida de sus habitantes, mediante las inversiones que por pares de países fronterizos se han ejecutado o se están realizando en materia de servicios sociales, especialmente salud, educación y saneamiento básico.

- Construcción de obras de electrificación, carreteras, telecomunicaciones, acueductos, que han permitido romper el aislamiento de muchas zonas de frontera y dotarlas de las condiciones básicas para la transformación de su base económica, favoreciendo su inserción gradualmente más competitiva en los circuitos de producción y distribución, tanto a nivel nacional como internacional.

- Muchos puntos de las fronteras en ALC constituyen, debido a su ubicación estratégica, pasos de frontera internacional, con la instalación en el marco de la Iniciativa IIRSA o el Proyecto Mesoamérica de infraestructuras y equipamientos para la facilitación del tránsito comercial y turístico, lo que es un factor que debe jugar en favor de la estabilización y crecimiento económico de las fronteras, apoyando su modernización y progreso.

- La institucionalidad para la integración fronteriza muestra avances en la región, con el funcionamiento de mecanismos técnicos y políticos de análisis, promoción y supervisión de los procesos acordados. Varios de ellos no tienen carácter permanente o bien todavía no involucran activamente a los actores locales fronterizos, situación que es necesario corregir prontamente.

- El “régimen fronterizo” muestra grandes progresos. En casi todas las fronteras de la región ellos han sido acordados y están en aplicación permitiendo, por ejemplo, el tránsito de personas solamente con el documento de identidad nacional. En Centroamérica, esta apertura del régimen fronterizo enfrenta restricciones debido a los problemas de seguridad que imponen actividades situadas fuera de la legalidad.

- El financiamiento de los proyectos de integración fronteriza está mereciendo esfuerzos consistentes para su concreción; sin embargo, el ritmo de su ejecución podría ser más activo, lo que depende más del incremento de las capacidades técnicas y administrativas para diseñar y ejecutar, como una unidad de concepción y ejecución, proyectos que se proyectan físicamente en el territorio de dos países, que de la disposición de financiamiento. En la frontera ecuatoriano-peruana, funciona un buen ejemplo de esquema de financiamiento de proyectos fronterizos que vía el Plan Binacional y el Fondo Binacional, ha hecho posible durante la década pasada concretar inversiones por más de 2.600 millones de US$ (3.163 millones considerando inversiones por fuera del Plan y del Fondo).

- En ALC destaca el funcionamiento de dos fondos de financiamiento subregionales que, no siendo específicos para proyectos de integración fronteriza sino principalmente para la reducción de las asimetrías estructurales, pueden ser adecuados o servir de inspiración para el establecimiento de fondos subregionales de integración fronteriza: el "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)" y el recientemente en funcionamiento "Development Fund for Disadvantaged Countries, Regions and Sectors (CDF)" en el CARICOM.

- Entre los procesos de integración subregional, solamente el de la Comunidad Andina establece, en su tratado constitutivo, un mecanismo específico que reconoce un papel a la integración fronteriza para el logro de los objetivos del Acuerdo. Con esa referencia normativa, la Secretaría General de la Comunidad Andina viene desarrollando en años recientes un esfuerzo para fortalecer la institucionalidad común que establecen algunas Decisiones andinas, especialmente la Decisión 501 "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina", y, asimismo, está logrando desde hace tres años captar exitosamente, a una escala todavía pequeña, recursos de donación de organismos tales como la UE y la AECI para ejecutar proyectos de integración fronteriza que sus países miembros priorizan. En el caso del MERCOSUR, en 2002 se creó el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y se han realizado estudios para definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración fronteriza, pero los órganos resolutorios de ese esquema de integración subregional aún no han adoptado decisiones sobre el tema. Mientras tanto, los procesos de integración fronteriza en los países que hacen parte del MERCOSUR, al igual que en los de la SICA, se conducen, en esencia, a través de las iniciativas bilaterales o trilaterales de sus países miembros.

- Los países de la región están descubriendo también la importancia de las ciudades fronterizas y la calidad funcional de su papel como factor de primer orden para el fortalecimiento de la integración bilateral y de sus procesos de integración fronteriza. En ese camino, en varias fronteras de ALC, y particularmente en las del MERCOSUR, a través de la red de MERCOCIUDADES, se vienen generando iniciativas en temas de ciudadanía, facilitación turística, etc., esbozándose también, entre varios pares de ciudades fronterizas de ALC, la conveniencia de contar con estatutos de "ciudad binacional".

7. La construcción y puesta en práctica de estrategias de integración fronteriza en la región ALC deberían buscar garantizar su sostenibilidad social, económica, institucional y territorial-ambiental, en un contexto en el que la sostenibilidad política está garantizada por el mismo hecho de que los Estados de la región se encuentran comprometidos en ese proceso, ya sea bilateralmente o con el apoyo de sus organismos de integración y cooperación subregional. Algunos lineamientos en esa dirección, inciden en la necesidad de:

- Concentrar inicialmente los esfuerzos y recursos, en unas pocas áreas que posean un alto potencial de integración.

- Perfeccionar la institucionalidad, mediante el fortalecimiento o perfeccionamiento de los foros y mecanismos institucionales existentes.

- Establecer regímenes fronterizos tan amplios o flexibles como sea posible.

- Impulsar el crecimiento, modernización y diversificación de las economías fronterizas, aprovechando los mecanismos que habilitan los procesos de integración y cooperación en la región y la ventaja que representa la ubicación estratégica de las fronteras respecto a los mercados en la región y en el mundo, esto último, con el apoyo de la Iniciativa IIRSA y el Proyecto Mesoamérica.

- Fortalecer el sistema de ciudades fronterizas, de manera que se conviertan en núcleos eficientes de servicios complementarios y especializados para el progreso de la integración fronteriza.

8. La integración fronteriza debe ser reconocida como una política de integración regional de ALC. En esa medida, es importante otorgarle un espacio de coordinación permanente en los foros y acuerdos que participan de la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, apoyando las siguientes líneas de trabajo:

- Estudios y análisis de la institucionalidad de la integración fronteriza en los diferentes escenarios bilaterales o subregionales, orientados a proponer alternativas para su fortalecimiento y para la promoción de espacios de diálogo, entre ellos, y con otros mecanismos complementarios en la región (integración física, territorialidad, asimetrías estructurales, descentralización) que comparten con la integración fronteriza la característica de introducir una óptica espacial a la agenda del desarrollo y la integración regional.

- Eventos regionales orientados a identificar los vacíos en la normativa sobre la integración fronteriza en ALC, generando oportunidades para que ellos sean superados.

- Diseño de herramientas de apoyo para la formulación de los planes y programas de integración fronteriza, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades de los gestores de proyectos de integración fronteriza[1].

- Formulación de propuestas de prácticas armonizadas que reconozcan un tratamiento prioritario en los presupuestos de inversión pública a los proyectos de integración fronteriza

[1] Los gestores de proyectos de integración fronteriza son todos los organismos o instancias que tienen responsabilidad en llevar adelante los proyectos: pueden ser distintos en las fases de preinversión o de ejecución misma del proyecto, como puede también tratarse de organismos con competencias a nivel local, regional (región nacional) o nacional, o también, en algunos casos, ser organismos binacionales especialmente creados (ejemplo: Autoridad Binacional del Lago Titicaca, entre Bolivia y Perú).

- Estudios y análisis que ofrezcan elementos para definir la conveniencia y viabilidad de establecer fondos financieros (binacionales, subregionales, regional) para su aplicación a planes, programas y proyectos de integración fronteriza.

- Estudios, y discusión de sus resultados, respecto a la posible adopción de un modelo de régimen de promoción de la inversión privada en frontera.

- Apoyo al Proceso Sectorial de Integración (PSI) "Pasos de frontera" de la iniciativa IIRSA y el Procedimiento Mesoamericano sobre Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), mediante la formulación de propuestas de estrategia de promoción de la participación de las economías fronterizas y de otras áreas emergentes, en los circuitos productivos, comerciales y de servicios que se vayan configurando conforme se ejecutan los proyectos que forman parte de cada eje vial.

- Elaboración de un modelo de estructuras espaciales que actualmente tienen vigencia en ALC, que ayude a identificar la relativa homogeneidad territorial a escala de determinada categoría de unidades territoriales (estado, provincia, departamento, distrito, municipio, entre otros) y que facilite identificar las áreas hacia dónde dirigir o concentrar prioritariamente los programas comprometidos en el contexto de la integración física, la integración fronteriza, y otros mecanismos de los procesos de integración subregionales y regional.

- Organización de eventos orientados a estimular la réplica de las buenas prácticas de integración fronteriza en la región, a través de proyectos modélicos de cooperación horizontal, pasantías, entre otros, que permitan compartir experiencias.

- Apoyo a la difusión de los procesos de integración fronteriza, su normativa, institucionalidad y avances, para el posicionamiento del tema a todo nivel, tanto en la región como internacionalmente.

- Establecer un Observatorio sobre los procesos de integración fronteriza en ALC, con el fin de facilitar la disponibilidad de un punto de encuentro y núcleo de seguimiento, análisis, debate y formulación de propuestas para la mejor gestión del tema en la región.

I. MARCO CONCEPTUAL Y DE APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DE LAS FRONTERAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. El concepto de frontera

El término frontera, a diferencia de lo que frecuentemente se piensa, no hace alusión únicamente a la base territorial de los Estados (frontera terrestre), sino también al espacio aéreo o marítimo sobre los que ellos ejercen su jurisdicción. Pero mientras que la frontera terrestre por lo general se establece con referencia a datos físicos concretos (el *divortium aquarum* de una cadena montañosa, la vaguada de un río), para delinear las

fronteras aéreas o marítimas los Estados modernos convienen en fijar líneas jurídicamente establecidas mediante el sistema de coordenadas geográficas, las que sólo son visibles en los mapas

Las fronteras terrestres predominan entre los Estados de la región de América Latina y el Caribe por lo mismo de la gran extensión de la masa continental y el hecho de que ella contiene a 20 de los 33 Estados de la región. En cambio, en el arco insular antillano, las fronteras marítimas son largamente las que predominan, pero con la importancia que tienen para establecer la competencia soberana de los Estados, regular la navegación marítima, promover acuerdos de pesca marítima, entre otros, no tienen, sin embargo, la misma connotación de las fronteras terrestres.

Para comprender la importancia de las fronteras terrestres con relación a la integración fronteriza, es necesario hacer una referencia a las políticas territoriales. Éstas son adoptadas por las entidades de gobierno sobre la base de entender al **territorio** como el soporte concreto de todos los sistemas de relaciones vinculados a objetivos de desarrollo. A ese efecto, las políticas territoriales asumen al territorio como un "producto" y no como un "dato fijo", perspectiva bajo la cual los elementos del medio físico tales como relieve, clima, formaciones vegetales, etc., son procesados y ordenados por las sociedades humanas que lo ocupan en función de una serie de rasgos propios tales como su herencia cultural, sus formas de organización social y económica, el nivel tecnológico que poseen, la densidad del poblamiento; proceso que se da en el tiempo, en el devenir histórico (Oliveros 2005). Llevado este concepto al plano de las relaciones entre Estados, la integración fronteriza sólo es posible entre países que tienen fronteras terrestres comunes y ese es el sentido y alcance que, en adelante, se establece al término "integración fronteriza" a lo largo de este informe.

En la percepción del fenómeno fronterizo se entrecruzan dos nociones: la de "linealidad" y la de "zonalidad". Desde su fundación, los Estados modernos se definen como entidades espaciales soberanas, de ahí que la necesidad de establecer la extensión territorial sobre la que el Estado ejerce su jurisdicción postule la linealidad: el conocimiento preciso de los **límites** de esa porción de territorio. También por esa razón, la noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución.

En el marco de la noción de zonalidad, frontera no 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" (Oliveros 2002).

En resumen, el límite es una línea mientras que la frontera es un área de extensión variable. El límite indica separación, en tanto que la frontera insinúa contacto. El límite es un demarcador, un separador territorial, el envoltorio de una estructura espacial.

La frontera tiene más bien una orientación hacia afuera porque es zona de contacto entre dos entidades distintas (Foucher 1997).

Pero, más allá de sus connotaciones jurídicas y geopolíticas, y principalmente en el marco de los esfuerzos para lograr la consolidación del proceso de integración en América Latina y el Caribe, en una definición del término frontera es pertinente destacar su contenido social y económico, y expresar que constituye la concreción de una intensa relación en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad que llevan a cabo actores que viven y actúan a uno y otro lado del límite político entre dos países, hasta un lugar determinado. En otras palabras, aludir a la frontera en el contexto de las iniciativas para el desarrollo y la integración regional, implica reconocer la existencia de estrechos vínculos de una comunidad humana con otra que, siendo vecinas, pertenecen, sin embargo, a jurisdicciones o competencias nacionales distintas. En ese sentido, percibir o "vivir" la frontera requiere que en los confines del territorio de dos países con límites comunes exista una base demográfica, unas comunidades humanas que hacen patente el carácter gregario que caracteriza a los seres humanos (Lison 1992).

Por otro lado, ese lugar determinado hasta donde llega (o se percibe) la frontera a partir del límite político entre dos países, es difícilmente delimitable y, en todo caso, no es un dato fijo sino variable. En general, puede decirse que hay "más frontera" en aquellos lugares en donde la relación cotidiana entre los actores sociales y económicos que operan de uno y otro lado del límite es más intensa, proceso que a través de determinadas políticas o acciones, tanto planificadas como espontáneas, puede ser promovido como también desmotivado.

En consecuencia, la frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales, pero un espacio cuya delimitación, por lo mismo de existir allí una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, constituyendo su esencia el carácter cotidiano de dicha relación, la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan, su equilibrio momentáneo, y, consecuentemente, su permanente evolución en el espacio y en el tiempo.

Por lo que acaba de expresarse, si se efectuara un corte temporal que facilite una visión instantánea de todas las fronteras, se encontraría una gama de situaciones, cada una de ellas individualizada en su problemática, en la diversidad de las variables que la componen y en el distinto grado de articulación e integración interna (con el propio país) y externa (con el país vecino) existente. Esta situación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de los territorios contiguos de dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada **"situación de frontera"** (Oliveros 2002).

Cabe, adicionalmente, establecer una diferencia entre "desarrollo fronterizo" e "integración fronteriza". El **desarrollo fronterizo** puede definirse como el proceso necesario de incorporación de los territorios fronterizos al patrimonio activo del país de que hacen parte, conducido mediante estrategias nacionales de desarrollo. El desarrollo fronterizo se concreta mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades

productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional; todo ello bajo criterios de sostenibilidad.

Por su parte, la **integración fronteriza** puede ser definida como 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 o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que, así conceptuado, generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto.

Según un autor, el concepto de integración fronteriza hace referencia a la situación en la que áreas vecinas de países con frontera común se interrelacionan; ese concepto tiene dos elementos centrales: área e interrelación, cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza como hecho verificable o como propuesta de acción bilateral o multilateral (Iturriza 1986). Son los procesos de integración fronteriza los que configuran el eje estructurante del presente informe.

2. La extensión de la frontera: área, zona, región de frontera

Una interrogante y a la vez una necesidad que frecuentemente se presenta al estudiar el fenómeno fronterizo es conocer hasta dónde éste se hace evidente. Dicho en otros términos, a partir de la línea de frontera o límite internacional, ¿dónde termina la frontera? ¿Es posible que la percepción de los procesos propios a la noción de frontera coincida con los límites de las circunscripciones que con fines administrativos ha sido dividido el territorio de un país (departamentos, estados, provincias, agrupaciones, cantones, municipios, distritos, parroquias, u otra denominación)?

En realidad, la frontera difícilmente puede ser delimitada. La percepción de la frontera no implica necesariamente la vigencia de una relación inversamente proporcional entre ésta y el concepto de distancia geográfica (¿a menos distancia del límite, más frontera?). Sin embargo, en función de la intensidad con que se manifiesta o "se vive" la frontera, la ya mencionada **cotidianidad de la relación**, así como el distinto grado de articulación que puede establecerse entre la frontera y los objetivos de la cooperación e integración bilateral, es conveniente identificar, en principio, tres escalas territoriales de la frontera (Oliveros 2002):

Área de frontera, franja de territorio generalmente pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) que funcionalmente está íntimamente asociada a la noción lineal de la frontera. En ella la manifestación tangible del fenómeno fronterizo ocurre a una escala local y se evidencia con el funcionamiento de los pasos de frontera, algunos de ellos habilitados por acuerdo de los Estados y otros informales, y por la existencia de infraestructura y servicios vinculados a su utilización (servicios públicos de control y registro de los tráficos bidireccionales instalados en Centros Nacionales, o Binacionales, de Atención en Frontera –CEBAF-, o bien en puestos de control fronterizo). Funcionan también servicios complementarios tales como cambio de moneda; telecomunicaciones; puestos policiales o militares; población local que se moviliza intensamente para aprovisionarse de bienes o servicios en la localidad vecina del otro país en el marco de "estrategias de sobrevivencia" vinculadas muchas veces al comercio de pacotilla y al contrabando.

Zona de frontera, ámbito territorialmente mayor que el anterior, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo de manera orgánica en la medida en que existen en ambos bordes fronterizos ciudades dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos, si bien por lo general se trata de centros urbanos de tercer orden dentro de la jerarquía urbana de cada país. Asimismo, las zonas de frontera cuentan con una cierta dotación de infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, además de la presencia organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil tales como gremios, cámaras del comercio y la producción, asociaciones culturales. En esa medida, a partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera así como operar como nexo articulador de aquélla con unas regiones nacionales.

Región de frontera. En una percepción nacional, una región constituye un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores y que funciona como una unidad geoeconómica subnacional. Una región de frontera o región fronteriza, binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral, es decir, una suerte de "región programa-piloto" en la cual podrían experimentarse derroteros de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trasciendan el terreno exclusivamente económico. Sin embargo, al momento actual, cuando las regiones geoeconómicas e incluso administrativas, son en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe una aspiración colectiva o una meta por alcanzar antes que una realidad, es inevitable asumir que el funcionamiento de regiones fronterizas binacionales constituye solamente una posibilidad a futuro.

3. Tipología de "situaciones de frontera" en ALC

Existen tantas posibilidades de establecer tipologías de situaciones de frontera como aspectos propios a la realidad de esos territorios se desee incluir y priorizar con fines de promover o formalizar procesos de integración fronteriza (aspectos geográficos, político-administrativos, sociales, demográficos, culturales, económicos, entre otros), alternativas que, por lo demás, son facilitadas por el carácter heterogéneo y complejo de la región latinoamericana. Algunos autores han efectuado en el pasado propuestas en esta dirección (Bolognesi-Drosdoff, 1988). En los párrafos siguientes se presentan tres conjuntos tipológicos de situaciones de frontera, cada uno de ellos poseedores de atributos que pueden hacerlos más o menos útiles en la perspectiva de fomentar intervenciones con fines de promover y afianzar la integración fronteriza en la región (Secretaría General de la Comunidad Andina 2004).

3.1 Tipología de situaciones de frontera con atención a sus poblaciones y las dinámicas socio-económicas

El criterio fundamental en este tipo de situación de frontera es el de caracterizar a las comunidades humanas que habitan en las fronteras desde la perspectiva de su nivel de desarrollo social y económico, su acceso o vínculos con los mercados, y su carácter urbano o rural.

3.1.1 Poblaciones indígenas aisladas

Se trata de los grupos étnicos que habitan la Amazonía o la Orinoquia del subcontinente sudamericano muy poco numerosos y aislados o en contacto ocasional con el mundo exterior, en quienes predomina el sentido de pertenencia étnico-cultural por sobre el de filiación nacional. Sus formas de organización social son ancestrales y su alimentación se fundamenta en la caza y la recolección, por lo que ese carácter trashumante puede determinar su instalación temporal en el territorio de uno u otro país fronterizo sin que ello tenga impactos sobre la vida del grupo. Por lo general no mantienen contactos o intercambios con comunidades distintas a las de la misma etnia y tampoco transacciones monetarias.

Son grupos con identidad propia, conocimiento cultural ancestral sobre prácticas de salud, medicinales y curativas particulares. Por su aislamiento son particularmente vulnerables ante enfermedades infecto-contagiosas provocadas por agentes patógenos externos que, en ocasiones, pueden incluso provocar epidemias que resultan en la devastación de importantes contingentes de su población.

3.1.2 Poblaciones indígenas con diversos grados de articulación con el mundo exterior

Esta tipología alude a las poblaciones indígenas en la región que mantienen relaciones ocasionales o permanentes con entidades o agentes del Estado, organizaciones no gubernamentales, comerciantes o “regatones” y colonos, entre otros. La cohesión social y cultural de estos pueblos, así como sus formas tradicionales de producción, traducen un muy variado patrimonio cultural, social e histórico, que se expresa, por ejemplo, en la medicina tradicional basada en el conocimiento y utilización de recursos propios de su hábitat. Estas comunidades se encuentran amenazadas social y culturalmente y en muchos casos en proceso de disolución por sus contactos con el mundo exterior. Sus condiciones de salud son, por lo general, muy precarias. Con frecuencia el espacio que habitan trasciende los límites entre Estados, y su interrelación con comunidades de la misma etnia en el país vecino puede tener diversos grados de intensidad o frecuencia, que se desarrolla por lo general con preeminencia del sentido de identidad étnico-cultural por sobre el de nacionalidad. Ejemplo de este grupo de poblaciones son los *wayúu* en la frontera colombo-venezolana, los *awajún* en la ecuatoriano-peruana, o los *misquitos* en el litoral caribeño entre Honduras y Nicaragua.

3.1.3 Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios y cuadro social crítico

Esta tipología engloba a las poblaciones y comunidades campesinas de los laderas, valles y mesetas cordilleranas, particularmente en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y Estados del sur de México, comprendiendo las áreas de piedemonte. Esas comunidades se encuentran en general alejadas de los principales centros urbanos y ejes de comunicación, asentadas en tierras de baja productividad, ya sea por la pobreza de los suelos, la topografía accidentada o la crudeza del clima, agravada, en muchos casos, por la alta densidad demográfica, por lo que su situación económica y social suele ser precaria. Producen básicamente para el autoconsumo, con técnicas

rudimentarias, mientras que el pequeño excedente generado es usualmente objeto de trueque o de comercio desigual con agentes externos.

Su organización social y su cultura se encuentran en transición entre modos tradicionales y modernos, lo que muchas veces conlleva la pérdida del capital social ancestral, representado por formas de trabajo colectivo y solidario así como el debilitamiento de su identidad cultural, hecho manifiesto por el reemplazo de su idioma nativo por el español para contactos con el exterior, sobre todo entre las generaciones jóvenes. Las carencias en materia de infraestructura, servicios públicos y servicios sociales son muy acentuadas y determinan niveles de vida muy bajos para la mayor parte de estas poblaciones.

Frente a la situación descrita, el desarrollo de vínculos con las comunidades vecinas del país limítrofe sobre la base de identidades culturales o relaciones sociales ancestrales, contribuyen considerablemente a complementar las capacidades locales y suplir carencias en materia de atenciones básicas en salud, educación o acceso a productos básicos de la canasta familiar. Las poblaciones campesinas del altiplano boliviano-peruano, en el entorno del Lago Titicaca, alejadas de los principales ejes de comunicación, pueden mencionarse como un ejemplo representativo de este grupo. Asimismo, las comunidades de la etnia maya entre México y Guatemala, o entre este último país y Honduras.

3.1.4 Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas y déficit moderados de servicios sociales

Bajo esta denominación puede identificarse a las poblaciones campesinas asentadas en zonas cordilleranas, costeras y de piedemonte en toda la región, cercanas a centros urbanos o a vías de comunicación, lo que facilita el contacto con el exterior y el acceso a mercados.

Entre estas poblaciones el concepto de comunidad va perdiendo su esencia ancestral, debilitándose por el desarrollo de la propiedad individual de la tierra, y aunque los miembros de ella todavía tiendan a asociarse para tareas de transformación y comercialización de la producción, mayormente no han consolidado cadenas productivas eficientes, por lo que suelen depender del acopiador o intermediario que monopoliza los vínculos con el mercado y tiende a apropiarse de una proporción sustantiva del excedente.

El déficit en materia de servicios sociales es alto, aunque no tan agudos como los que afectan al tipo de población fronteriza precedente. Las relaciones con comunidades fronterizas del país vecino suelen ser intensas y abarcar diversos ámbitos de la vida comunitaria (atenciones en salud, educación básica, secundaria o técnica, adquisición de bienes básicos y otros manufacturados, eventos familiares y sociales, etc.), alimentadas por un pasado compartido y por unas demandas sociales que sólo en parte son satisfechas desde el propio país. Puede considerarse ejemplos de este tipo de situación de frontera, la que predomina entre la población de algunos municipios del Estado de Chiapas en México con los del departamento de San Marcos, en Guatemala; o entre la de municipios del departamento de Nariño, en Colombia, con los de la provincia del Carchi, en Ecuador, en plena región andina.

3.1.5 Nuevos asentamientos humanos

Esta situación de frontera se presenta en zonas generalmente ubicadas al pie de los sectores montañosos fronterizos y zonas boscosas en Centroamérica o la Amazonía, hacia donde han emigrado en búsqueda de mejores condiciones de vida campesinos desplazados de otros ecosistemas y pisos montañosos como consecuencia de la presión demográfica, la degradación de la tierra o la violencia política, proceso favorecido por la construcción o mejoramiento reciente de vías de comunicación.

Estos nuevos asentamientos humanos transfieren sus prácticas y técnicas de explotación de los recursos naturales desde los ecosistemas que ocupaban y conocían ancestralmente hacia los de su nueva instalación, afectando la realidad físico-ambiental y a las comunidades originarias generándose, en ocasiones, situaciones de conflicto así como un deterioro de los ecosistemas donde se instalan principalmente como consecuencia de la acelerada deforestación.

Por lo demás, la carencia de servicios sociales básicos, de energía, infraestructura o comunicaciones, que enfrentan pueden llegar a ser críticas, agravadas por la dispersión espacial de los nuevos núcleos de asentamientos humanos, desde los cuales, y muchas veces con participación de agentes externos a la zona, se organizan actividades ilegales a través de pasos fronterizos informales o clandestinos (tráfico de personas, de drogas, de especies de flora y fauna). Representativo de esta situación fronteriza es el entorno rural de la frontera amazónica entre Bolivia (Bolpebra), Brasil (Assís) y Perú (Iñapari) o entre Brasil, Colombia y Perú (Tabatinga – Leticia – Santa Rosa), siendo que en el primero de ellos confluyen los sistemas viales de los tres países en un proceso de varios años de construcción, en cuyo tránsito, miles de campesinos sin tierra se han asentado a lo largo de tales ejes viales. En el segundo caso, el río Amazonas es la vía natural que ha favorecido estos nuevos asentamientos que encuentran a la frontera trinacional como un factor de estímulo, foco de relaciones y fuente de ingreso monetario a veces de dudoso origen.

3.1.6 Centros urbanos con funciones locales

Se trata de una situación de frontera caracterizada por la presencia de centros poblados ubicados en la base de la jerarquía urbana de los países de la región, por lo cual las funciones propiamente urbanas de estos núcleos son generalmente muy modestas. 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 más o menos dilatado.

En función de ello, la situación social de su población tiende a ser crítica, signada por la escasez de opciones de empleo, alta emigración de la población joven, servicios públicos precarios y servicios sociales básicos con cobertura insuficiente y generalmente de baja calidad.

Con frecuencia 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 de

frontera es la que se da entre las ciudades de Zumba (Ecuador) y Namballe (Perú); Porto Murthino (Brasil) y Carmelo Peralta (Paraguay) en la región chaqueña, sobre el límite del río Paraguay; los pueblos de Leimus –ambos con el mismo nombre- sobre la frontera entre Honduras y Nicaragua;

3.1.7 Centros urbanos intermedios, ubicados sobre ejes de comunicación bi o trinacional

Se trata de ciudades de tamaño poblacional y complejidad funcional intermedia, ubicadas a ambos lados del límite internacional a modo de ciudades "pares" o "gemelas", frecuentemente en las proximidades de un paso de frontera oficialmente habilitado y que en ocasiones funcionan a modo de conurbación binacional. Cumplen funciones más diversificadas que los núcleos urbanos descritos en el punto anterior, pero con predominio de la función comercial que debe, por lo demás, adecuarse a vaivenes y coyunturas económicas y políticas determinadas exógenamente. El desempleo generalmente es alto y un importante sector de la población empleada con frecuencia lo está en actividades informales cuando no ilegales (actividades como contrabando o narcotráfico).

Existe por lo general un tránsito binacional intenso de personas (población pendular) pero también, cada vez más, migraciones de población desplazada por la pobreza o la violencia de los entornos rurales.

Las carencias sociales suelen ser agudas, en buena parte por la complejidad de las situaciones prevalecientes, la dificultad de captarlas adecuadamente por parte de los gobiernos centrales y la escasez de los recursos disponibles por parte de los organismos de gobierno local. 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); Ayutla (Guatemala) – Ciudad Hidalgo (México), en este último caso con una importancia que, además del comercio local e internacional, registrado y no registrado, funciona también como importante paso de migración desde Centro y Sudamérica hacia Norteamérica.

3.1.8 Metrópolis regionales

Se trata de una situación no muy frecuente en las fronteras entre países de la región pues supone la presencia, a ambos lados de la línea limítrofe, de ciudades que ocupan un lugar privilegiado en la jerarquía urbana nacional y desempeñan, por tanto, funciones múltiples y complejas. Se trata de ciudades que, si bien siguen teniendo en el comercio una actividad preponderante, cuentan además con una base industrial y de servicios moderna.

En estos centros urbanos la problemática social es diversificada y compleja y su tratamiento es asimilable al de otros centros urbanos importantes dentro de los espacios nacionales. 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, pero que, en algunos casos, y sobre todo en época reciente,

pueden estar representadas por desplazados que requieren en el país vecino un tratamiento especial en el marco de un acuerdo binacional. El eje urbano conformado 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 frontera.

3.2 Tipología de situaciones de frontera con atención al grado de consolidación de los procesos de interrelación

La tipología antes propuesta con ocho situaciones de frontera diferentes puede resultar excesivamente compleja para algunos propósitos. La que se presenta a continuación, postula únicamente cuatro tipos y puede aportar a las autoridades gubernamentales y a los actores sociales de los países de la región latinoamericana criterios que podrían facilitar la identificación de sectores geográficos prioritarios de intervención en materia socio-económica, labor que en una fase posterior puede dar paso, de ser necesario, a mayores niveles de elaboración de las propuestas de integración fronteriza conforme a una tipología más detallada, como la antes presentada. Los cuatro tipos sugeridos de situación de frontera son los siguientes:

3.2.1 La frontera ausente

Aunque puede parecer una denominación contradictoria, ella hace referencia a los espacios fronterizos vacíos, no ocupados ni incorporados a la economía y sociedad nacionales y, por tanto, carentes de una dinámica socioeconómica, aunque fuera de carácter elemental. Constituye, sin duda, una frontera no prioritaria para la integración fronteriza, pero, eventualmente, escenario propicio para algunas acciones de **cooperación fronteriza**, entendiendo como tal las iniciativas que comprometen países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país, para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como estudios básicos de los recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

3.2.2 La frontera embrionaria

Constituye una frontera activa, pero en ella todavía predominan procesos primarios de interrelación, que ocurren de manera espontánea sin mayor intervención o regulación por parte de los Estados. Esta es, cada vez más, un tipo de frontera escasa porque, como será visto en el próximo capítulo, iniciado el siglo XXI en la mayor parte de las fronteras de América Latina los Estados vecinos han dado curso a acuerdos o tratados para establecer, cuando menos, medidas de regulación o promoción de las relaciones fronterizas.

.2.3 La frontera en construcción

También es una frontera activa, pero en ella ya se desarrolla un escenario de intensa cooperación entre dos Estados con miras a encauzar las relaciones fronterizas, mejorar la funcionalidad de los pasos de frontera, implantar

infraestructura y servicios que alivien las carencias de la población, entre otro tipo de iniciativas. En ese contexto, los procesos de integración que allí se desarrollan tienen mayor grado de organicidad y son cualitativamente superiores.

.2.4 La frontera consolidada

En ella se reconocen centros urbanos dotados de funciones especializadas, operan ejes de intercambio comercial y existe un alto grado de formalización de los procesos de interrelación. Constituye la "frontera-meta", el tipo de frontera al que los países de la región podrían aspirar en los horizontes de mediano - largo plazo

.3 Tipología de situaciones de frontera según su escala geográfica

Finalmente, y relacionado con el tema de la extensión de la frontera tratado en el punto 2 de este mismo capítulo, se estima conveniente ofrecer una idea clara acerca de las escalas de intervención posibles según la extensión territorial y características de cada realidad fronteriza. Las consideraciones que se anotan a continuación sobre las distintas escalas geográficas involucradas sirven para aclarar este aspecto del problema.

3.3.1 Escala local

A ella puede asimilarse la denominación de AREA DE FRONTERA, y comprendería la franja de territorio que se encuentra más próxima al límite entre dos o tres países. Puede ser identificada y delimitada recurriendo a las categorías territoriales-administrativas básicas (municipios, parroquias, cantones, distritos fronterizos) en las zonas caracterizadas en el punto 3.2 como "frontera embrionaria" o "frontera en construcción", donde existan centros urbanos y ejes viales que se proyectan de uno y otro lado del límite político y que funcionan como pasos de frontera o puntos de intercambio comercial y turístico más o menos formales. En los sectores rurales, el área de frontera es menos precisa y los intercambios son por lo general de poca magnitud y generalmente informales.

3.3.2 Escala zonal

Puede denominarse al territorio comprendido en este concepto como ZONA DE FRONTERA. Él incorpora el área de frontera, pero contiene además una porción de territorio más amplio a ambos lados del límite político entre dos Estados, a escala de provincia, departamentos o la agregación de varios municipios. Cuenta con ciudades con funciones urbanas diferenciadas y hasta especializadas, infraestructura y presencia organizada de actores económicos y grupos de la sociedad civil. Una zona de frontera es una entidad geoeconómica básica que algunos países de la región tales como los que hacen parte de la Comunidad Andina, han concebido y están instrumentando binacionalmente bajo la denominación de ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF).

3.3.3 Escala regional

Que puede denominarse REGIÓN DE FRONTERA o REGIÓN FRONTERIZA, concebida como una unidad geoeconómica mayor, caracterizada por la

existencia de fuertes vínculos entre sus habitantes; poseedora de una alta densidad de redes sociales, comerciales y de servicios; la organización de las actividades regionales en torno a un centro (una ciudad de cada lado de la frontera) y la pertenencia y funcionalidad de cada parte nacional que la compone a un conjunto nacional mayor.

Si bien actualmente no existen regiones fronterizas binacionales en ALC ni se conoce que algún par de países hayan asumido formalmente el compromiso de construirlas, esta dimensión geográfica de intervención puede cobrar relevancia en un futuro en el contexto de las iniciativas regionales con una alta prioridad en los temas de integración física, tales como el Proyecto Mesoamérica o la Iniciativa IIRSA. Potencialmente, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de la IIRSA cuya configuración facilitarán estos proyectos de integración física sudamericana, están llamados a configurar vastos espacios de integración geoeconómica y desarrollo sostenible, perfilados a partir del "armazón" territorial que ellos instalarán. Cada EID servirá para vincular y articular social y económicamente a varios países de la región a través de sus fronteras comunes, lo que deberá traducirse, a partir de las dinámicas que ellos promuevan, en la gradual superación de las asimetrías, los desequilibrios regionales de desarrollo y en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En el corto plazo, las escalas local (área de frontera) y zonal (zona de frontera o zona de integración fronteriza) constituyen, sin duda, las escalas prioritarias de intervención, tanto por su dimensión geográfica relativamente accesible y manejable, como por el tipo de procesos diferenciados que tienen lugar en cada una de ellas. Con una intervención conjunta, adecuadamente canalizada, las poblaciones que habitan en estas áreas o zonas de frontera pueden beneficiarse significativamente de los programas y proyectos sociales, de infraestructura, productivos y otros que los países involucrados acuerden poner en ejecución en sus fronteras comunes.

4. El concepto y la gestión de las fronteras en otras realidades regionales: la Unión Europea

Si bien la realidad social, económica y política de los países miembros de la Unión Europea y de sus regiones fronterizas es bastante distinta a la equivalente de los países de América Latina y el Caribe, se considera importante en este informe dar una mirada a la iniciativa que ese esquema de integración ha puesto en práctica para ayudar al desarrollo de las regiones fronterizas, en circunstancias en las cuales éstas confrontan también problemas de desarrollo y competitividad en el contexto europeo.

Actualmente, en la Europa del mercado único, del euro y de la política exterior común, no se puede concebir el desarrollo regional en un marco estrictamente nacional. Para garantizar su futuro, las regiones tienen en cuenta no sólo a las vecinas sino también a otras más lejanas, con las que cooperan en el ámbito fronterizo, transnacional e interregional. Las políticas de transporte, la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, así como la disponibilidad de los servicios de interés general y de tecnologías, repercuten mucho más allá de las fronteras y producen efectos evidentes en el desarrollo regional (o espacial).

Las regiones fronterizas representaban hasta antes de 2004 -cuando se integraron a los 15 Estados ya miembros de la Unión, otros 10, principalmente países de la Europa del Este- el 40 % del territorio y el 25 % de su población (Comunidades Europeas 2002). Su desarrollo constituye un factor clave de la integración europea, de la cohesión económica y social y de progreso; y en los últimos años se ha consumado bajo los efectos del mercado único y de la unión económica y monetaria, así como de los **programas de desarrollo regional** y de **cooperación transfronteriza**.

Para ejecutar los programas de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza, la UE cuenta con los Fondos Estructurales que son los instrumentos financieros orientados a reducir las disparidades económicas y sociales. Los Fondos Estructurales incluyen subvenciones de origen nacional o privado en la puesta en práctica de grandes programas con una larga relación de acciones locales, regionales o nacionales. Uno de ellos es el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, que apoya la implantación de infraestructuras, las inversiones productivas y generadoras de empleo, los proyectos de desarrollo local y las ayudas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) en las regiones menos favorecidas.

En cuanto a los **programas de desarrollo regional**, las zonas prioritarias son las denominadas regiones del Objetivo N° 1 de los Fondos Estructurales , como son, por ejemplo, las áreas de escasa densidad de población del norte de Suecia y Finlandia o las zonas rurales de la parte meridional de la frontera entre España y Portugal. También se encuentran incluidos los núcleos urbanizados de industria tradicional que requieren de una reconversión para seguir siendo competitivos, ubicados en la frontera entre los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) y entre éstos y Alemania.

La **cooperación transfronteriza**, por su parte, se concreta con zonas situadas en las fronteras exteriores de la Unión Europea, afectadas por situaciones de menor desarrollo relativo. Este proceso es importante porque la integración europea es una que crece, que cada vez involucra nuevos Estados y mayores espacios geográficos, todos ellos de menor desarrollo relativo que los actuales Estados Miembros, de manera que las fronteras exteriores del bloque tienen que ser potenciadas para que esas diferencias de desarrollo no se conviertan en un factor de debilidad o de vulnerabilidad de toda la Unión. Esas regiones fronterizas europeas experimentan adicionalmente otros problemas específicos derivados de su carácter periférico, tales como la escasa densidad de población, los obstáculos naturales (zonas montañosas o costeras), infraestructuras de transporte más limitadas, falta de coherencia en la gestión de los ecosistemas transfronterizos, entre otras. Ese menor desarrollo relativo puede ejemplificarse señalando que antes de 2004 en algunas zonas de Alemania (ex RDA), limítrofes de Polonia, el índice de desempleo era dos veces superior a la media europea.

Actualmente, regiones que hace un quinquenio atrás eran extracomunitarias se han incorporado al mercado único y todavía exponen importantes diferencias de desarrollo respecto de las regiones de los 15 países de la UE precedentes. A partir de ese momento, y ahora con 27 países miembros, ocupan las fronteras de la UE ampliada otras regiones exteriores distintas, menos favorecidas aún.

Para este tipo de regiones, la UE ha diseñado la iniciativa **INTERREG**, cuyo objetivo consiste en intensificar la cohesión económica y social europea fomentando la

cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, así como el desarrollo equilibrado del territorio. Ella presta una atención especial a las regiones ultraperiféricas y aquéllas situadas en las fronteras exteriores de la UE con los países candidatos a la adhesión. La dotación presupuestal para la Iniciativa INTERREG III, que estuvo vigente en el período 2002-2006, ascendió a 5.180 millones de euros, cofinanciados con fondos de la Comisión (Fondos Estructurales, FEDER) y de los Estados Miembros; de ellos, la contribución del FEDER asciende, como máximo, al 75% del costo total de un determinado programa en las regiones del Objetivo Nº 1, y al 50% en las demás[2].

En INTERREG existe una distribución financiera indicativa por Estado Miembro, que se basa esencialmente en las tasas de población de las zonas fronterizas interiores de la Unión Europea, las regiones ultraperiféricas e incluso las zonas limítrofes con países de Europa que no hacen parte de la UE (Europa Oriental).

Los proyectos que aplican al soporte de la INTERREG son elaboradas por los comités transfronterizos o transnacionales u otros organismos constituidos por las correspondientes autoridades regionales o locales y nacionales y, cuando proceda, por los socios no gubernamentales pertinentes. Una vez aprobados los proyectos, son materia de un seguimiento coordinado para su realización a través del comité directivo, en el cual podrá participar un representante de la Comisión Europea en calidad de observador.

5. Importancia y distintos ámbitos de la contribución de la integración fronteriza a la integración regional

En un contexto internacional signado por la interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del impresionante progreso tecnológico contemporáneo y del auge que ha cobrado el comercio internacional como motor del desarrollo; pero también por la subsistencia de asimetrías estructurales y situación de pobreza que afecta a amplios territorios y parte significativa de la población en América Latina y el Caribe, las fronteras, y específicamente los procesos de integración fronteriza, asumen una renovada importancia y prioridad para cualquier país y esquema de integración, por lo menos en las siguientes tres dimensiones (Oliveros 2002):

5.1 Superación de los desequilibrios del desarrollo en las regiones fronterizas nacionales

Es conocido que en los países de la región, las fronteras constituyen, en muchos casos, espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y a la sociedad de cada país. Ello responde a la vigencia de modelos centralistas de desarrollo, en el marco de los cuales se han considerado a las fronteras implícitamente –pero, en ocasiones, también de modo explícito- como "áreas de reserva", susceptibles de ser incorporadas en algún momento futuro al espacio activo nacional.

El poco peso demográfico que todavía caracteriza a muchos sectores fronterizos, la falta de organizaciones locales capaces de transmitir adecuadamente a las instancias decisorias centrales las demandas sociales y económicas de la población, y la distancia y poca accesibilidad que caracteriza a estos territorios

[2] Información obtenida en la página web: *http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/finan/finan_es.htm*

periféricos respecto del "centro", se reflejan en el hecho de que el cuadro social y económico de muchas fronteras es finalmente tanto o más crítico que el de muchas áreas rurales o "bolsones de pobreza" existentes en el interior de los países de la región. En el Perú, por ejemplo, un país cuya economía ha crecido en la última década a tasas elevadas, algunos años por encima del 8 % anual, las fronteras siguen siendo, en general, territorios donde todavía campea la pobreza y marginación. Así, el año 2006, de los 81 distritos del perímetro fronterizo del país donde habitan casi 1,3 millones de personas, 42 fueron calificados como "pobres extremos" y 36 como "muy pobres", con lo que el 86 % de ellos están afectados por una severa situación de pobreza (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú 2009).

Ante este cuadro, constituye una necesidad prioritaria concretar iniciativas orientadas a superar las asimetrías estructurales, lograr la cohesión social y solucionar la grave situación de pobreza que afecta a muchos sectores de las fronteras en la región[3]. En ese propósito, mientras las fronteras sean un campo de actuación conjunta de dos Estados limítrofes y de los procesos de integración de que ellos hacen parte, indudablemente que los procesos de integración fronteriza que ellos promuevan y concreten contribuirán a ese fin, y adicionalmente otorgarán fluidez a las relaciones bilaterales en su conjunto, las que encontrarán en las fronteras un terreno propicio para su desarrollo y fortalecimiento, convirtiéndose en un factor catalizador de las mismas.

5.2 Afianzamiento de los procesos de integración económica

Como ha sido mencionado, los países de ALC participan de varios procesos de integración subregional que, conforme el repaso efectuado en el capítulo primero de este informe, coinciden en el propósito de mejorar las condiciones de vida de su población mediante la aplicación de distintas políticas y mecanismos concertados, en los campos económico, social, de desarrollo de infraestructuras, entre otros. También aparece como un objetivo recurrente la necesidad de construir un espacio económico ampliado que haga perdurable un proceso sostenido de crecimiento de la capacidad de esas subregiones para producir bienes y servicios, intercambiarlos y consumirlos, pero en condiciones de eficiencia y competitividad, incorporando cada vez mayor número de actores y nuevas áreas geográficas.

Dado que gran parte del creciente flujo de personas y mercancías que los procesos de integración propician utiliza el modo de transporte terrestre, las fronteras comunes deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales, con el fin de operar como una suerte de "bisagras" que faciliten los intercambios biunívocos entre los países que hacen parte de un determinado Tratado de integración, pero también entre éstos y países conformantes de otros acuerdos de integración en la región latinoamericana.

Sin embargo, esta adecuación de las fronteras debe ser efectuada con reconocimiento de su realidad económica y social actual, con el fin de no

[3] Las fronteras son reconocidas por diversos organismos de integración y cooperación en la región como escenarios relevantes para la aplicación de las políticas de tratamiento de las asimetrías estructurales. Puede verse al respecto: a) ALADI-SGCAN-MERCOSUR-SELA-OTCA-CEPAL-CAF. "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana". Foro de reflexión. La Paz, Bolivia, 2005; b) Secretaría General de la Comunidad Andina. "Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina". SG/dt349, 2006.

agravar el precario equilibrio socio-económico allí vigente que en buena medida es el resultado de las modificaciones ocasionadas en los modos de vida de su población y en la orientación de sus actividades económicas por el encuentro o "choque" de dos sistemas nacionales (políticos, administrativos, económicos) que tiene lugar en dichos espacios.

Dichas modificaciones secularmente han sido consecuencia de las diferencias en las políticas exterior, de seguridad, monetaria, fiscal, laboral, migratoria, y otras, que cada Estado adopta de manera autónoma y soberana, con poca consideración de cuánto pueden repercutir en frontera, pero que, en la práctica, se "confrontan" allí en la frontera con las equivalentes que dispone el Estado vecino. Hacia fines de la década de 1960 y con mayor fuerza a partir de la de 1970, el mencionado "choque" también es propiciado por la puesta en práctica de los diversos mecanismos de la integración subregional (liberación del comercio; algunos componentes de la política agropecuaria, sobre todo en materia de sanidad agrícola; desregulación del transporte y habilitación de la opción formal de realizar transporte terrestre de carga bajo el régimen de tránsito aduanero internacional; entre otros). En general, estos mecanismos, beneficiosos para la integración subregional, tienen un efecto negativo en el modo de vida y en el nivel de ingresos de las poblaciones fronterizas al reducirles el "margen de preferencia" que ellas laboriosamente construían en el marco de sus estrategias de sobrevivencia, capitalizando en frontera, de manera más o menos confrontacional las respectivas políticas económicas nacionales (desde la oposición a la aplicación de regulaciones al tránsito y comercio fronterizo, hasta actividades informales y algunas abiertamente al margen de la ley) (Oliveros 2003).

En consecuencia, el necesario acondicionamiento de las fronteras arriba citado debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de simplificación y armonización documentaria, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria cuando sea el caso, de instalación de locales equipados en los pasos de frontera (complejos fronterizos para el registro y control del tránsito; construcción de almacenes o bodegas; habilitación de equipos para carga y descarga; servicios para los pasajeros y tripulantes de vehículos). Pero, es importante que todas estas medidas y proyectos de promoción y facilitación de la integración subregional, no traduzcan exclusivamente una visión "metropolitana" de las fronteras, en el sentido de interpretar sólo las prioridades e intereses del comercio, turismo y otras actividades económicas con origen y destino en los principales polos de desarrollo externos a ellas, sino que deben ejecutarse con el criterio de contribuir a superar las asimetrías y distorsiones presentes en estas últimas.

Resulta de alta prioridad que la integración subregional propicie también la generación de oportunidades de empleo productivo, el incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional. Sólo entonces podrá reconocerse un papel a las fronteras en el proceso de construcción del espacio económico ampliado y, en sentido inverso, un aporte de los procesos de integración subregional en favor de la modernización, diversificación y crecimiento de la base económica de las fronteras comunes.

5.3 Articulación de los países de ALC con el contexto internacional

En esta dimensión, se considera importante identificar un papel para las fronteras, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar su oferta exportable, de modo de mejorar los términos de la participación de la región, en su conjunto, en la economía internacional en el contexto de la globalización económica.

En esta apertura hacia el mundo, algunos corredores comerciales y ejes de desarrollo que crecientemente articulan regiones interiores de los países con los puertos sobre los océanos Pacífico y Atlántico, a través de sus territorios fronterizos, debe propiciar que estos últimos se consoliden como verdaderos **espacios – encrucijada**, proyección en la cual su ubicación geográfica privilegiada constituye un importante activo. En este macro escenario, la concreción de los proyectos de integración física y concretamente los corredores viales, ferroviarios o multimodales, oleoductos, gasoductos y líneas de transmisión eléctrica, identificados y priorizados por los gobiernos, organismos financieros y de integración regional (desde 2000 a través de la Iniciativa IIRSA; Plan Puebla-Panamá iniciado en 2007 y continuado desde 2008 por el Proyecto Mesoamérica), habiéndose ejecutado ya varios de ellos y estando otros en proceso de construcción, tienen una importancia fundamental para la proyección de la economía regional en una dimensión mundial.
Hay que considerar, no obstante, que dichas infraestructuras se implantarán en territorios muy heterogéneos: algunos de ellos constituyen hoy en día grandes vacíos demográficos; otros están ocupados por segmentos importantes de la sociedad tradicional (los de la Cordillera Andina, por ejemplo); ciertos territorios, principalmente en la Cuenca amazónica, denotan una alta fragilidad ambiental. En otras palabras, no todas las regiones tienen las mismas posibilidades o ventajas para enfrentar los retos de la globalización, con lo cual se debe cuidar que estas iniciativas no contribuyan finalmente con ahondar la brecha entre regiones desarrolladas y atrasadas.

Por esa razón, es necesario contar con estrategias de promoción de la participación de las economías regionales, interiores y emergentes, así como las fronterizas, en los circuitos productivos, comerciales y de servicios que se vayan configurando conforme se ejecuta la infraestructura sobre estos ejes de desarrollo. Ello propiciará la progresiva evolución de estos territorios a "regiones activas", es decir, favorecerá un salto cualitativo de dichas economías regionales, contribuyendo a su modernización, crecimiento y el logro de estándares de competitividad internacional, además de apoyar y fortalecer los procesos de descentralización en curso que impulsan los gobiernos nacionales[4].

En el caso de las regiones fronterizas, debe insistirse en la necesidad de que estos proyectos de integración física continental también contribuyan a su despegue económico, para lo cual los requerimientos que su funcionamiento plantee debe considerar el empleo de factores locales, principalmente mano de obra y servicios en frontera, pero también la habilitación de opciones para la progresiva

[4] Al respecto pueden revisarse los resultados del Taller Andino de Reflexión sobre "Integración Física y Desarrollo Descentralizado", preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino. Secretaría General de la Comunidad Andina; SG/di 742; junio 2005.

incorporación de producciones de las regiones fronterizas a las corrientes de comercio que transitan a través de ellas.

II. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA REGIÓN

En este capítulo se revisa el estado de la integración fronteriza en dos dimensiones. En una primera, respecto de la importancia de las fronteras comunes entre pares de países (en una ocasión tres países), como escenario que ellos han encontrado propicio para poner en práctica mecanismos de cooperación, establecer una institucionalidad común, desarrollar proyectos conjuntos, emprender planes de desarrollo sectoriales o integrales, todo ello en la perspectiva de atender de manera conjunta las demandas de las poblaciones fronterizas, estabilizar y/o fortalecer las relaciones bi o trilaterales, y contribuir a los procesos de integración subregional de que hacen parte. En esta dimensión, cabe reconocer que los Estados limítrofes tienen una responsabilidad central en el progreso de la integración fronteriza.

En una segunda, las fronteras adquieren una importancia también como parte de los procesos de integración subregional. Bajo este marco, debe señalarse que en la región se ha prestado interés a las fronteras, en ocasiones, no como respuesta inicial "desde dentro" de dichos procesos, sino como reflejo del interés que los progresos bilaterales del tema despiertan en los organismos técnicos de la integración, los que, en determinado momento, reconocen a la integración fronteriza como un mecanismo también trascendente para el logro de los objetivos y metas de los acuerdos de integración que se ejecutan a través de ellos. En ese sentido, es posible y hasta pertinente que los acuerdos y organismos de integración tengan la capacidad de apoyar los procesos de integración fronteriza entre los pares de sus países miembros con fronteras comunes, pero ello no puede darse independientemente de la conveniencia, aprobación y activa participación de los países que hacen parte del respectivo Tratado. En ese sentido, por lo general, la integración fronteriza promovida por los organismos de integración subregional, aparece como un apoyo a los acuerdos que sus países miembros adoptan bi o trilateralmente, habiéndose presentado casos en la que tal apoyo resulta relevante, especialmente en materia de institucionalidad y del financiamiento de los programas y proyectos priorizados por los países.

En la región se registran numerosos procesos de integración fronteriza, tanto bi o trilaterales como comunitarios en curso, estos últimos en el marco de los procesos de integración subregional, pero en distinto grado de avance, con orientaciones o énfasis no necesariamente coincidentes, y con información de diversa accesibilidad.

Existiendo 33 fronteras terrestres comunes en la región (véase el anexo), cada una de ellas con varias situaciones de frontera presentes, se ha considerado necesario proceder a una selección representativa de los procesos en curso. Previamente a ello, es necesario señalar que en todas las fronteras terrestres se dan procesos de integración fronteriza, pero muchos de ellos son informales; otros se apoyan en acuerdos estimulados por la simple situación de vecindad, encabezados por alcaldes u otras autoridades locales, pero sin mayor conocimiento o registro por parte de los gobiernos nacionales. También existen los procesos formalmente convenidos entre dos Estados, generalmente en circunstancias promisorias para las relaciones bilaterales, pero que por una o varias razones se han quedado estancados, sin alcanzar progresos significativos hacia el logro de sus objetivos. Ello entraña una seria dificultad para poder confeccionar un listado de todas las iniciativas vigentes de integración fronteriza en la región de América Latina y el Caribe.

En la primera parte de este capítulo se presentan las experiencias de carácter bi o trilateral formalmente convenidas por los Estados concernidos: tres procesos en curso en Sudamérica y dos en Centroamérica, caracterizados por su riqueza en cuanto a la heterogeneidad de las situaciones de frontera involucradas; la institucionalidad vigente, los mecanismos e instrumentos de que están habilitados; el dinamismo que los caracteriza; y la variedad e importancia de los logros que tienen por mostrar.

En la segunda parte, se realizará una revisión de los acuerdos de integración subregional, esta vez para conocer si ellos tienen instituida la integración fronteriza como uno de los mecanismos en los que se soporta el logro de los objetivos de tales acuerdos, la institucionalidad establecida, los instrumentos específicos que existen en relación al tema, así como sus progresos y las dificultades que confrontan.

1. La integración fronteriza bi o trilateral

La preocupación o interés de los países de la región por desarrollar iniciativas de cooperación que involucren a sus fronteras comunes, no es reciente. Una revisión de los tratados bilaterales suscritos por Estados fronterizos, permite confirmar que, con distintas orientaciones e intensidad, el tema estuvo siempre presente.

En el pasado, y particularmente durante las primeras décadas del siglo XX, buena parte de tales tratados tuvieron como objetivo flexibilizar la rigidez que impone la frontera a la relación entre comunidades vecinas que, al ubicarse en los confines territoriales de dos Estados fronterizos, necesitaban de ciertos instrumentos que facilitaran el tránsito local de sus ciudadanos, el comercio de productos de difícil obtención desde el propio territorio, o el uso de servicios públicos de los cuales una de las Partes carecía. Ejemplos de este tipo de acuerdos son el Régimen de Salvoconductos para el tráfico en la Zona Fronteriza adyacente del Lago Titicaca" o el "Acuerdo sobre Régimen Fronterizo", ambos entre Bolivia y Perú, suscritos en 1940, siendo que el segundo de ellos puede ser considerado un importante antecedente para el establecimiento de los Comités de Frontera, que desde los años de la década de 1980 proliferaron en la región, particularmente entre los países que actualmente hacen parte del MERCOSUR (Calderón y Oliveros 1991).

Sin embargo, y como ejemplo de la heterogeneidad de situaciones vigentes en las fronteras entre países de la región, en este mismo tema, el del tránsito fronterizo, una situación totalmente distinta se aprecia todavía en la actualidad en varias fronteras. Una de ellas la de Costa Rica con Nicaragua. Allí, en el marco de una situación socio-económica diferenciada entre uno y otro borde fronterizo, los ciudadanos nicaragüenses deben ingresar a Costa Rica premunidos de su pasaporte. En diciembre de 2009, por ejemplo, informaciones periodísticas indicaron que los ciudadanos nicaragüenses que volvían a su país para recibir con sus familias las fiestas navideñas, tuvieron que esperar hasta seis horas para el sellado de sus pasaportes de salida del territorio costarricense, mientras que al ingresar a Nicaragua el trámite de ingreso duraba aproximadamente 20 minutos. En esos días hasta 10.000 nicaragüenses, inmigrantes que laboran en suelo costarricense, regresaban transitoriamente a su país, esperándose que su número superara las 100.000 personas.[5]

Esta referencia al tráfico fronterizo y las características de su regulación y su intensidad, en el espacio y en el tiempo dentro de la región, es bastante ilustrativo

[5] Diario El País, Costa Rica. 20 diciembre 2010.

de la heterogeneidad de situaciones que en el contexto de la relación fronteriza entre países se presenta a continuación.

1.1 Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú

Entre Ecuador y Perú, en razón de las controversias territoriales que marcaron la relación bilateral a lo largo de casi siglo y medio de vida republicana, no ocurrió nada relevante en materia de integración fronteriza hasta 1969. Ese año, en base a las recomendaciones de las Delegaciones Económicas del Perú y Ecuador que a la sazón se reunían intensamente para dar curso a la aplicación de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena (Tratado que dio nacimiento a lo que hoy constituye la Comunidad Andina), ambos países convinieron en crear, en julio de 1971, la "Comisión Económica Permanente Ecuatoriana-Peruana" (CEPEP o CEPPE) con el objetivo principal, según señalaba el artículo 1º de su convenio constitutivo, de *"...examinar lo concerniente a las relaciones económicas y comerciales de ambos países, con orientación especial hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, las mismas que incluirán la identificación y estudio de los Proyectos de Desarrollo que resultaran conexos".*

Este marco institucional fue ampliado, en lo que hace a la temática de la integración fronteriza, con la creación, a continuación de la CEPEP, de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, con lo que se configuraron dos iniciativas, ambas convenidas para las provincias ecuatorianas de El Oro y Loja en el Ecuador y los departamentos de Piura y Tumbes en el Perú, en el sector occidental de la frontera común.

En el marco de la primera, se avanzó desde 1971 en la definición y aplicación de un régimen fronterizo con convenios de tránsito de personas, de vehículos, y la realización de ferias fronterizas, el mismo que pronto evidenció la necesidad de su revisión y adecuación a la dinámica fronteriza, en aspectos tales como su mayor flexibilización y la incorporación de nuevos ejes de interrelación.

La segunda Comisión centró su labor en los trabajos necesarios para la puesta en marcha del proyecto de irrigación y de generación de energía eléctrica Puyango-Tumbes, que consideraba la posibilidad de incrementar el área agrícola bajo riego en aproximadamente 70.000 ha. a cada lado de la frontera, además de generar energía hidroeléctrica con una capacidad instalada de 220 MW, llegándose, incluso a contar con recursos de la CAF para financiar los estudios de factibilidad (Oliveros 1991).

Estos mecanismos bilaterales funcionaron con relativa eficiencia durante la mayor parte de la década de 1970. Inclusive la CEPEP creó grupos mixtos de trabajo en función de la especialización técnica de los temas abordados y de la necesidad de lograr avances concretos en cada uno de ellos. Uno de dichos grupos fue el de Programación, cuya responsabilidad principal consistía en *"Realizar un diagnóstico integral del área de integración fronteriza que sirva de base para la elaboración de un Programa de Desarrollo Regional de dicha área",* labor que no llegó a concluir por diferencias de criterio insalvables entre los equipos técnicos peruano y ecuatoriano, situación que hacia 1977 determinó la paralización de los trabajos.

En resumen, si bien la CEPEP tuvo la gran virtud de promover con éxito inicial el proceso de cooperación peruano-ecuatoriano, principalmente en los campos económico-comercial y en el de la integración fronteriza; sin embargo, este modelo institucional se adecuaba a una etapa elemental de la cooperación bilateral, cuando básicamente era de interés de ambos gobiernos, dada la situación de controversia territorial, habilitar canales de diálogo para el tratamiento de dichos temas en un plano más político que técnico (Oliveros 2000).

En octubre de 1998 se consolidó finalmente la paz entre Ecuador y Perú, con la firma, en Brasilia, de un conjunto de acuerdos de los que el relativo a la promoción de la integración fronteriza se denomina "Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad", cuyos componentes más relevantes, son:

La Comisión de Vecindad, que es la instancia de nivel político que encabeza un esquema institucional que comprende otros mecanismos e instancias bilaterales con responsabilidades específicas.

Los Comités Técnicos Binacionales, que constituyen mecanismos de promoción de programas, proyectos y actividades de interés común para ambos países en temas sectoriales u otros específicos, que corresponde impulsar con una dinámica más ágil de la que puede otorgarle su tratamiento a nivel de la Comisión de Vecindad exclusivamente.

El Comité Técnico Binacional de Régimen Fronterizo (CTBRF) y los Comités de Frontera, creados como la institucionalidad específica para promover y administrar el "Convenio sobre el Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves", que, a su vez, es subsidiario del Acuerdo Amplio. Este Convenio constituye un componente clave para otorgar viabilidad, a largo plazo, a unas relaciones bilaterales fluidas y constantemente crecientes, tanto cualitativa como cuantitativamente, en tanto genera condiciones apropiadas para estimular una libre circulación de personas, vehículos y mercancías en ámbitos fronterizos pre-establecidos pero ampliables. La competencia del CTBRF no es una de corte "sectorial" cuyo manejo recaiga en una sola institución o autoridad, sino una de tipo "horizontal", en donde están representados los servicios públicos que administran los flujos transfronterizos y que son competentes en materia migratoria, aduanera, sanitaria, y en los aspectos de transporte y seguridad.

Como instancias subsidiarias del CTBRF, y para impulsar y supervisar localmente la aplicación del Convenio de Tránsito, han sido creados los Comités de Frontera, que existen a razón de uno por par de circunscripciones político-administrativas fronterizas mayores, están encabezados por la más alta autoridad política de la circunscripción y, en la mayoría de los casos, realizan un trabajo muy meritorio que refleja el interés de las fuerzas vivas de la región fronteriza por avanzar en la temática de la integración fronteriza ecuatoriano-peruana a un ritmo más profundo y acelerado al que estaban acostumbradas las administraciones centrales.

El Plan Binacional y Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú, que, como establece el artículo 18° del Acuerdo Amplio, se establece *"Con el propósito de elevar el nivel de vida de las poblaciones del*

norte y nor-oriente del Perú y del sur y oriente del Ecuador..”, el que tendrá una duración de 10 años. El Plan Binacional reconoce como órgano decisorio a la Asamblea, integrada por los miembros de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, de modo que, en la práctica, existe una equivalencia entre Comisión de Vecindad y la Asamblea del Plan Binacional. Completan la institucionalidad del Plan el Directorio Ejecutivo Binacional que resulta de la reunión de los dos Directorios Ejecutivos Nacionales integrados cada uno de ellos por cuatro representantes, uno del sector público, otro del sector privado, uno tercero de la región fronteriza, siendo el cuarto el propio Director Ejecutivo de cada capítulo nacional del Plan.

Y, el Fondo Binacional y Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú, establecido para promover y apoyar el financiamiento de los programas pequeños y medianos previstos en el Plan Binacional, constituido con aportes de recursos provenientes de los gobiernos de ambos países, países amigos, instituciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas.

La experiencia en integración fronteriza entre Ecuador y Perú será focalizada en este informe en la ejecución del Plan y del Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador, instrumentos que han convertido la paz entre ambos países en una oportunidad de desarrollo para importantes segmentos territoriales sobre la frontera común, sobre una línea de frontera de más de 1.500 km que comprende 132.592 km2 aproximadamente del territorio ecuatoriano con alrededor de 1,7 millones de habitantes; y 288.063 km2 del lado peruano con una población de 3,1 millones de habitantes.

El Plan Binacional actúa como un mecanismo promotor y articulador del desarrollo de la región fronteriza que convoca al sector público (gobiernos nacionales, regionales y locales de Ecuador y Perú), países amigos, entidades cooperantes y a las comunidades locales hacia un esfuerzo conjunto para orientar y canalizar recursos a proyectos binacionales y nacionales, en un contexto en el que la paz se ha concretado en 10 años (entre 1998-2008), en la capacidad de sextuplicar el comercio entre ambos países con el 100 % desgravado; cuadruplicar el tránsito de personas; duplicar la cantidad de pasajeros movilizados por vía aérea; quintuplicar el volumen anual de vehículos por el Puente Internacional Huaquillas – Aguas Verdes, el principal paso de frontera entre ambos países; y cuadruplicar el número de empresas que forman parte de la Cámara de Comercio Perú – Ecuador (Arróspide 2010).

En ejecución de los cuatro programas del Plan Binacional (infraestructura social y productiva; construcción y mejoramiento de la infraestructura productiva; construcción y mejoramiento de la infraestructura social y de aspectos ambientales; y, promoción de la inversión privada), ambos países han concretado hasta setiembre de 2010 inversiones por US$ 2.565 millones, con recursos procedentes en un 45,8 % de recursos nacionales (que incluyen inversión pública y privada); 36,1 % por concesión de obras que aplica sólo al caso peruano; y 18,1 % de recursos de cooperación no reembolsable, ascendente a 324 millones de dólares. Bajo estos conceptos, el 75,4 % de las inversiones se han efectuado en la región fronteriza peruana y el 24,6 % en la equivalente ecuatoriana, pero si se excluyen las inversiones vía régimen de concesiones que como se ha señalado sólo están contabilizadas de lado peruano, las inversiones llegan a US$ 1.338,34 millones, suma de la que el 61,5 % se ha invertido en la

región fronteriza peruana y 38,5 % en la región fronteriza ecuatoriana (Arróspide 2010), (Ecuador - Perú 2009).

Sin embargo, es importante señalar que dichas inversiones se canalizan a través de los organismos públicos de competencia nacional o regional, de la inversión privada, o, en el caso de los recursos de cooperación no reembolsable, generalmente son ejecutadas por los propios cooperantes, siendo el denominador común el hecho de que las mismas se enmarcan en los lineamientos y prioridades de dicho Plan.

El Plan Binacional involucra un amplio espectro de proyectos que se ubican en los sectores de transporte, saneamiento y otros de contenido multisectorial, principalmente, mientras que en términos de su impacto sobre el desarrollo y la integración, varios de ellos tienen probablemente un mayor impacto sobre la integración bilateral que propiamente en la integración fronteriza, particularmente tratándose de proyectos de infraestructura de transportes tales como los cinco ejes viales prioritarios identificados en el anexo 5 del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

Por su parte, el "Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo", funciona, en la práctica, bajo el "paraguas" del Plan Binacional, ya que está destinado al financiamiento de los programas y proyectos pequeños y medianos previstos en éste. El Fondo capta y gestiona recursos no reembolsables para financiar proyectos en las líneas prioritarias de electrificación, infraestructura vial, salud y educación, agua y saneamiento, y otras (tales como opciones productivas para autoconsumo, pequeñas irrigaciones, pozos para riego); es decir, en proyectos de alto impacto para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones locales en la región fronteriza. En ningún caso el Fondo Binacional ejecuta los proyectos ni aporta recursos directamente a los beneficiarios finales.

El Fondo Binacional co-financia los proyectos del tipo de los señalados en el párrafo precedente en función de dos rangos: hasta 60.000 dólares o el 80 % del costo total del proyecto, el que resulte menor, exigiendo una contrapartida mínima del 20 % del costo total de la obra; y, hasta 200.000 dólares o el 60 % del costo total del proyecto, el que resulte menor, en cuyo caso se exige una contrapartida mínima del 40 % del costo total del proyecto (Perú, Fondo Binacional 2009).

Las entidades calificadas para presentar y ejecutar proyectos con recursos del Fondo Binacional, son instituciones públicas e instituciones representativas del sector privado con presencia activa en la región fronteriza peruano-ecuatoriana, que demuestren documentadamente capacidad técnica, administrativa y financiera en la gestión de proyecto. Asimismo, deben evidenciar que su objetivo social es compatible con los propósitos del Plan Binacional, en el sentido de contribuir a elevar el nivel de vida de la población en la región fronteriza, demostrar que su actividad es afín con la naturaleza del proyecto que propone, poseer infraestructura administrativa necesaria para la eficiente ejecución del proyecto, y contar con experiencia previa en la gestión, monitoreo y evaluación de proyectos.

Hasta fines de 2010, el Fondo Binacional ha ejecutado en la región fronteriza peruana 458 proyectos de alto impacto social que representan una inversión total de US$ 50.331.990, suma de la cual US$ 17.105.055 (34,0 %) proceden propiamente

de los recursos del Fondo y US$ 33.226.935 (66,0 %) de otros aportes, entre los que destacan los fondos de contrapartida de las entidades beneficiarias.

En resumen, el Fondo Binacional ha centrado su atención en demandas locales de las poblaciones fronterizas en áreas tales como saneamiento, salud y educación, que representan el 62,6 % de la inversión realizada; y también en otras como saneamiento, energía, agricultura, y transportes y comunicaciones, bajo un criterio que enfatiza la necesidad de apoyar la solución de las carencias sociales y en infraestructura de la población local, más que en promoción de proyectos propiamente de desarrollo o de integración fronteriza (Arróspide 2010).

Finalmente, es importante señalar que el esfuerzo del Plan y del Fondo Binacional ha servido para impulsar otras inversiones canalizadas en la zona fronteriza por parte de los gobiernos nacionales a través de los Ministerios y otras entidades del Estado, los gobiernos regionales (en el Perú) y otros recursos públicos, los que suman, en conjunto, 3.163 millones de dólares, distribuidos prácticamente en partes iguales entre Ecuador y Perú.

En vista del éxito indiscutible del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú en términos de contribuir cabalmente a sus objetivos, su vigencia, por acuerdo entre ambos gobiernos, fue extendida a 15 años, hasta 2014, por la Declaración Presidencial de Tumbes de junio de 2007, suscrita por los Presidentes Correa de Ecuador y García del Perú.

1.2 Eje Cúcuta/Villa del Rosario – San Antonio/Ureña, en la frontera colombo-venezolana

Colombia y Venezuela comparten una dilatada frontera de más de 2.000 kilómetros de extensión. En ella se reconocen tres grandes sectores: primero, el de la Península de la Guajira, en el extremo norte, que se desarrolla en un medio desértico habitado por la etnia wayuú y que actualmente constituye un eje importante de los intercambios comerciales colombo-venezolanos entre los sectores del occidente de ese país y la costa atlántica colombiana. Luego, el de Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela), en el sector centro-occidental, comprendiendo una zona en donde el relieve atenuado del macizo andino y la hidrografía continental han creado condiciones naturales que favorecen una intensa relación entre los dos países, liderada históricamente por las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario, en Colombia, y San Antonio, Ureña y San Cristóbal, en Venezuela. Finalmente, el sector de los llanos orientales, en donde los procesos de ocupación humana y económica son más recientes y menos intensos, organizándose la relación fronteriza en torno a varios ejes viales y de navegación fluvial, siendo uno de los más dinámicos el de Arauca (Colombia) – Guasdualito (Venezuela), a ambas márgenes del río Apure.

A partir de 1941, con la firma del “Tratado de Fronteras y Navegación por los ríos comunes entre Colombia y Venezuela”, los dos países se dedicaron a normar la vida fronteriza. En 1942 se suscribe el estatuto de Régimen Fronterizo, mediante el cual se define una franja fronteriza a ambos lados del límite internacional, lo cual permitiría facilitar las relaciones y la vida en la frontera. Éste propone la creación de un documento de identidad con validez local y se otorga a las autoridades locales de la frontera “potestades para actuar en temas de cooperación educativa, sanitaria, policial y ambiental” (Otalvora, 2003).

Sin duda el sector fronterizo más interesante es el mencionado en segundo término, que comprende administrativamente al Departamento de Norte de Santander, en Colombia, y al Estado Táchira, en Venezuela, donde tiene lugar uno de los procesos de integración fronteriza más intensos reconocibles a escala de todo el subcontinente sudamericano, promovido y estimulado desde la conurbación binacional integrada por las ciudades mencionadas en el párrafo precedente que ya congregan, en conjunto, alrededor de dos millones de habitantes. Ellas se han consolidado como los centros motrices de la economía regional-fronteriza y han favorecido que esta zona configure un eje comercial transfronterizo entre los más importantes de la región latinoamericana, con repercusiones a escalas binacional e internacional. Sin embargo, esta dinámica también se encuentra en la base de un conjunto de problemas que no han encontrado aún una adecuada solución: intensa deforestación en las cuencas binacionales; contaminación de los ríos con desechos sólidos y líquidos; carencia de plataformas logísticas funcionales que incrementen la eficiencia del importante comercio que se canaliza por ese eje; entre otros.

En el eje Norte de Santander – Estado Táchira, la agricultura adquiere gran importancia dentro de la economía regional y está liderada por la producción de café, caña de azúcar y hortalizas. En las décadas de 1970 y 1980, la CAF auspició en esta zona un proyecto industrial integral basado en un complejo azucarero, bajo el modelo de Empresa Multinacional Andina (AZURCA E.M.A) que operó durante algunos años, pero cuya liquidación, sin embargo, fue dispuesta en 1989 por los Presidentes Barco (Colombia) y Pérez (Venezuela) ante las dificultades que imponía la aplicación y funcionamiento del régimen de las EMA. En este sector de la frontera existe un predominio casi total de las relaciones capitalistas de producción en el campo, pero todavía coexisten distintas formas de propiedad de la tierra. La ganadería es menos importante, pero la de bovinos de doble propósito tiene un buen desarrollo.

La actividad industrial está constituida por pequeñas y medianas empresas que manufacturan bienes de consumo final. Existe una alta concentración en las actividades productoras de alimentos, prendas de vestir y calzado. En este último rubro industrial existe una articulación dinámica entre las empresas localizadas a uno y otro lado de la frontera, pero de carácter informal a falta de un régimen binacional que ofrezca un respaldo oficial a esta relación.

La explotación de las importantes reservas de fosfatos y carbón de la región fronteriza, podría, según diversos estudios y planteamientos, transformar la base de acumulación regional y determinar el tránsito de una economía agrícola y comercial a otra esencialmente minero-extractiva, comercial y de servicios. Sin embargo, ello requiere comprometer grandes inversiones, reabrir el puerto de Maracaibo para actividades distintas a la petrolera, y habilitar a la navegación internacional el eje fluvial Apure-Orinoco para trasladar el carbón hasta el complejo industrial de Ciudad Guayana, en el oriente venezolano, que sería el principal comprador de estas materias primas.

En ese contexto, el régimen fronterizo existente es muy antiguo, resultando en la actualidad más bien un factor desestimulante del incremento de la relación fronteriza, ya que en el eje urbano Cúcuta – San Antonio, los ciudadanos colombianos sólo pueden circular en territorio venezolano, sin pasaporte y visa, hasta el puesto de Peracal, a sólo ocho kilómetros del límite internacional. Ambos

Estados, Colombia y Venezuela, han creado en el pasado para su frontera común una importante institucionalidad binacional.

La Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos (COPIAF), creada por los Presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez, en 1989, tiene el encargo específico de estudiar y preparar los acuerdos específicos relativos al desarrollo económico y social de las áreas fronterizas. Antes de ello, en marzo de 1987, el Parlamento Andino creó, mediante Decisión 184, la Asamblea Regional Fronteriza (ARF), integrando en torno a temas de interés fronterizo compartido a los órganos legislativos del Departamento del Norte de Santander, en Colombia, y el Estado Táchira, en Venezuela. También constituyeron evidencia de la voluntad de avanzar hacia metas superiores en la integración fronteriza colombo-venezolana, las propuestas de la década de 1980 para aprobar un régimen de Empresas Multinacionales de Integración Fronteriza (EMIF) y para crear un Consejo de Planificación y Desarrollo de la Frontera Colombo-Venezolana.

El año 2005, la academia de la zona fronteriza formuló una propuesta para el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) bajo el régimen contenido en la Decisión 501 de la Comunidad Andina[6], cuando Venezuela aún hacía parte de este esquema de integración subregional, el mismo que recomendó, sobre la base de un trabajo de consulta ampliamente participativo con organismos representativos de la sociedad fronteriza, la constitución de dicha ZIF integrando a varios municipios de uno y otro país. Sin embargo, dicha propuesta no ha sido llevada a ejecución por ambos gobiernos en un contexto en el que la importante institucionalidad binacional fronteriza construida en el pasado se encuentra afectada en el progreso de sus trabajos en un entorno signado por los altibajos que han marcado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en los últimos años.

1.3 El Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras

Los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras firmaron, el 12 de noviembre de 1986, un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la contribución financiera de la Comisión Económica Europea, con la finalidad de elaborar un plan de desarrollo integral para el punto de confluencia de las fronteras de los tres países: la Región del Trifinio. Este acuerdo tenía como objetivo general contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países (OEA – IICA 1993).

La Región del Trifinio comprende aproximadamente 7.541 km2, de los cuales, el 46,5% corresponden a Guatemala, el 15,6% a El Salvador y el 37,9% a Honduras. Con una población actual aproximada de 700,000 habitantes, contiene el 3% de la población total de los tres países. Esta región es cabecera de tres de los ríos más importantes de América Central, el Úlua, El Motagua y el Lempa; la cuenca

[6] Universidad de Los Andes (Venezuela), Corporación Universidad Libre de Colombia, y Universidad Francisco de Paula Santander (Colombia). Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). 2005

de este último tiene una extensión total de 17.919 Km² de los cuales 55,1% corresponden a El Salvador, 30,6% a Honduras y 14,3% a Guatemala y es la principal cuenca transfronteriza con vertiente hacia el océano Pacifico de la Región Centroamericana. La región de aplicación del Plan está constituida por 45 municipios de los que 15 pertenecen a Guatemala, 22 a Honduras y 8 a El Salvador (El Salvador, Dirección Ejecutiva Nacional del Plan Trifinio, 2010). Está ubicada alrededor del Macizo de Montecristo, donde existe una zona ecológica de reconocido valor por sus especies de flora y fauna, contando también con importantes atractivos culturales, algunos de los cuales son de atención mundial como el Sitio Arqueológico de Copán Ruinas y la basílica del Cristo Negro en Esquipulas.

El Plan pretende el desarrollo de esa región trinacional por medio de la utilización racional de sus recursos naturales, con especial enfoque en la conservación del bosque nuboso en torno al Macizo de Montecristo y el área circundante, conjunto al que se definió como Reserva de la Biosfera "La Fraternidad".

La estrategia llevada a cabo consideraba indispensable el desarrollo de la población local en la zona de influencia del proyecto y la delimitación de áreas con diferentes categorías de manejo: un área núcleo para la preservación del bosque; un área de amortiguamiento para el manejo de los recursos forestales; y un área de uso múltiple, en la que se consideren adecuadas prácticas culturales de carácter silvo-agro-pastoriles o de agroforestería. Esto último estaba sustentado en el hecho de que el desarrollo de las poblaciones circundantes al área núcleo y a las áreas de amortiguamiento requiere que las mismas tengan opciones de actividades y recursos para atender a sus familias (desarrollo agrícola, artesanal, industrial, comercial y de servicios) sin tener que recurrir como alternativa única a la extracción forestal para sobrevivir.

Además, se consideró como requisito indispensable para asegurar el desarrollo sostenible de la región la incorporación del componente de educación ambiental en la propuesta de desarrollo que se formule; consecuentemente, el Plan Trifinio, además de sustentarse en necesidades de conservación, presentaba o servía fines económicos, sociales y político-integracionistas (OEA – IICA 1993).

A mediados de 1992, el Plan Trifinio se encontraba con algunos proyectos en ejecución y otros en la fase de preinversión o elaboración de los respectivos estudios de factibilidad.

Entre los primeros, cabe mencionar al Proyecto Piloto de Desarrollo Regional, cuyo objetivo final era contribuir a la integración y desarrollo físico, social y económico de las regiones fronterizas de los tres países, a través del apoyo a la agricultura, forestería, infraestructura y conservación del medio ambiente, con un costo total de ECU[7] 8,6 millones, incluyendo entre sus metas la reforestación de 7.500 ha., realizar extensión agrícola a cerca de 2.000 unidades familiares y construir alrededor de 75 km de caminos rurales.

Asimismo, el Proyecto de Racionalización Energética y Protección Ambiental, que persigue contrarrestar la tendencia hacia la deforestación mediante la producción de árboles energéticos para ser explotados racionalmente y la difusión del uso de estufas domésticas de diseño mejorado, ahorradoras de leña,

[7] ECU = European Currency Unit o "Unidad Monetaria Europea", unidad de cuenta usada en la Comunidad Europea —posteriormente Unión Europea (UE)— con propósitos monetarios antes de la existencia del Euro.

con el apoyo de intensos programas de educación ambiental y preservación de los recursos naturales.

Entre los segundos, un proyecto de riego con el objeto de construir la infraestructura necesaria para suplir un total de 20.000 ha. de riego y capacitar a los usuarios en el manejo y utilización eficiente de sistemas de riego. También el proyecto de Manejo de la Reserva de la Biosfera "La Fraternidad", que incluía el diseño del plan de manejo de la Reserva, capacitar al personal participante en el manejo, establecer una estrategia de concientización de la población, promover y apoyar la organización institucional y puesta en marcha de la administración, así como ejecutar labores de manejo, conservación y el control en un área y período demostrativos que sirvan como proyecto piloto.

En octubre de 1997 se suscribió el Tratado del Plan Trifinio, que define en su artículo III a la región como un *"área de especial interés de los tres países, que representa una unidad indivisible, en la que solo la acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones y al manejo sostenible de los recursos naturales"*. (El Salvador – Guatemala - Honduras 1997). La Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT) es el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan y su permanente actualización y, como reflejo de la importancia que El Salvador, Guatemala y Honduras le otorgan al Plan, está presidida por los Vicepresidentes de estos tres países. Además, se ha establecido una Secretaría Ejecutiva Trinacional, con sede en San Salvador, que es el órgano ejecutivo permanente de la Comisión cuyo objetivo fundamental es el de contribuir a la realización de los objetivos del Tratado; su funcionamiento es financiado con aportes nacionales regulares.

En los últimos años se siguen ejecutando una serie de Programas, Proyectos e Iniciativas Trinacionales, con mayor nivel de especificidad que los ejecutados en los años iniciales, que se convierten en hechos palpables para las poblaciones residentes en la zona y a que, a su vez, resaltan la importancia del trabajo realizado.

Acciones como el Programa de Desarrollo Sostenible en la Cuenca Alta del Río Lempa (PTCARL), el Programa Regional de Implementación Participativa de Manejo Integrado de Plagas (MIP) y Agroforestería (AF) con familias productoras de pequeña y mediana escala en el área del Trifinio, han sido ejecutados durante los últimos años, a los cuales se suman, recientes acciones, a través de proyectos como:

- El Manejo Integral del Área Protegida Trinacional de Montecristo (APTM).
- Administración del Agua como Bien Público Regional (BPR).
- Synchronizing Information for Local-National Participatory Natural Resources Management (SINREM).
- Proyecto Desarrollo Sostenible del Medio Ambiente y Recursos de Agua en la Cuenca Alta del Río Lempa.
- Proyecto Trinacional de Café Sostenible.

En la actualidad, la Comisión Trinacional del Plan Trifinio está ejecutando el Plan de Gestión 2006-2022, utilizando como guía la estrategia "Agua sin Fronteras", la cual propone el desarrollo de sinergias entre las instituciones públicas y privadas, los gobiernos locales, la comunidad organizada y otros actores sociales locales, nacionales, regionales y extra regionales. Ello con la finalidad de fortalecer

alianzas e impulsar acciones y procesos en cuatro programas de desarrollo e igual número de ejes estratégicos, en los cuales se visualiza el agua en cuatro dimensiones: bien social, bien económico, bien ambiental y bien regional. En este marco, las nuevas iniciativas que están siendo incorporadas en el marco del Plan, son las siguientes:

- Programa de Ordenamiento y Desarrollo del Turismo Sostenible en la Región del Trifinio (PROTUR-Trifinio) que será financiado a través de FOMIN/BID.
- Programa Bosques para Siempre y Agua para todos, con fondos financieros de KfW de Alemania; y
- Programa Bosques y Agua, que será ejecutado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

El Plan Trifinio, representa un importante desafío para concertar voluntades de los gobiernos centrales y locales, con todos los sectores de la sociedad civil, y con los organismos de cooperación internacional; todo esto con el único objetivo de llevar progreso y desarrollo a los habitantes de esta región, en la que la integración cobra vida a través de acciones concretas.

A más 20 años de desarrollo del Plan se puede decir que ha alcanzado importantes logros que son el resultado del esfuerzo concreto por hacer tangible la integración centroamericana, mediante una alternativa diferente, como lo es el desarrollo regional fronterizo basado en la gestión sostenible de los recursos naturales compartidos entre Guatemala, El Salvador y Honduras, y particularmente de los recursos hídrico y forestal. Aún cuando los objetivos de la integración fronteriza son más modestos que los de los intentos anteriores, este nuevo enfoque está dando grandes resultados por cuanto está orientado a dar solución a problemas específicos que, por su naturaleza, están más próximos a los intereses de las poblaciones involucradas.

1.4 Integración fronteriza Brasil – Uruguay

Las iniciativas modernas de integración fronteriza entre Brasil y Uruguay se remontan a 1963, cuando se constituyó una Comisión Mixta para estudiar el aprovechamiento de la laguna Merín, sobre la base de un proyecto regional conjunto para recuperar tierras inundadas que servirían para usos agrícola-ganaderos y para la producción de hidroelectricidad. Avances significativos se dieron también en cuanto a interconexiones eléctricas, de las cuales las más antiguas datan de 1965 en las localidades fronterizas de Artigas-Quaraí, Rivera-Santana do Livramento, Rio Branco-Yaguarón, y Chuy-Santa Vitoria do Palmar (Bolognesi-Drosdoff 1986).

La frontera brasilero-uruguaya se extiende a lo largo de una línea de 1.068 km y es un área importante desde el punto de vista de la dinámica comercial bilateral, pero también del comercio entre los países del MERCOSUR. Se trata, además, de una frontera con baja densidad poblacional pero altamente urbanizada, ya que a lo largo de ella se encuentran seis pares de ciudades gemelas (empezando por el nombre de la ciudad brasilera): Barra do Quaraí – Bella Unión, Quaraí – Artigas, Santana do Livramento – Rivera, Acegua – Aceguá, Yaguarón (Jaguarão) – Rio Branco, y Chuí – Chuy. Sin embargo, se trata en general de pequeñas ciudades que, en la mayoría de los casos, apenas sobrepasan los diez mil habitantes, excepción hecha de Santana do Livramento – Rivera que es probablemente la más representativa conurbación binacional de la región latinoamericana, con

una población conjunta de aproximadamente 150.000 habitantes, en un área cuya economía se basa en el comercio, agricultura, ganadería y viticultura (Moreira 2005). A pesar de ello, y como en muchas fronteras de la región latinoamericana, existe en ella un porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas más alto que en los promedios nacionales.

En la frontera brasilero – uruguaya, interactúan la política brasileña de desarrollo fronterizo que se basa en la definición de una franja de frontera (*faixa de frontera)* de 150 km a partir del límite internacional, junto con una Nueva Agenda sobre cooperación brasilero-uruguaya negociada por ambos gobiernos a partir del año 2002 y que se ha ido profundizando a través de acuerdos específicos que han convertido a esta región en un laboratorio social para la integración.

Algunos de los proyectos que en ejecución de su política nacional de fronteras desarrolla el gobierno federal de Brasil, tienen un indudable impacto transfronterizo. Estos proyectos abarcan los más diversos aspectos de las necesidades de la población fronteriza, pudiendo mencionarse, entre otros, los siguientes: programa de investigación agropecuaria sobre caracterización de plagas y enfermedades en las vides; proyecto de un Centro Tecnológico de Leche; plan de desarrollo sostenible e integrado de turismo incluyendo iniciativas de educación turística; proyecto de Seguridad Ciudadana mediante la aplicación de una base regional de entrenamiento en seguridad pública; ejecución de un piloto del Proyecto Acuífero Guaraní; fortalecimiento del Comité de Frontera; e implantación del Documento de Ciudadano Fronterizo (Navarrete 2006).

En cuanto a la "Nueva Agenda de cooperación brasilero-uruguaya para el desarrollo de la región fronteriza común", ha sido presentada como un instrumento privilegiado para solucionar los problemas de alrededor de 720.000 personas que viven en la zona fronteriza, cuyo objetivo final es el establecimiento de un Estatuto de Frontera que funcionará como un acuerdo marco que abarque todos los niveles de integración y que brinde a las poblaciones fronterizas y particularmente a las autoridades de las ciudades gemelas fronterizas de Brasil y Uruguay, cierta autonomía para que tomen decisiones en todo lo que hace a la vida cotidiana de relación.

Los trabajos de la Nueva Agenda son canalizados a través de cuatro grupos de trabajo: Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial, y Desarrollo Integrado, incluyendo este último, educación y formación profesional, y prestación de servicios. Sin embargo, ellos suponen también la creación, fortalecimiento y reactivación de los Comités de Frontera que se reúnen liderados por los cónsules de las dos partes más las autoridades locales de las ciudades contiguas al límite entre los dos países. En esta nueva etapa de los Comités de Frontera, más allá del formato que éstos tuvieron en los años de la década de 1990 cuando sólo convocaban a los prefectos, intendentes y autoridades nacionales y departamentales, actualmente promueven acciones integradas localmente, en frontera, con la búsqueda de niveles de formalización legal, binacional.

Reflejo de esto último y, en general, del espíritu que impulsa la Nueva Agenda, ha sido el "Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos", que entró en vigor en abril de 2005 y que permite que brasileros y uruguayos puedan residir, trabajar y estudiar con acceso a las prestaciones sociales locales y

otros beneficios en una franja de 20 km al otro lado de sus respectivos países, en las localidades señaladas por el Acuerdo. Con esta fórmula innovadora se superó el antiguo problema de los "indocumentados" que vivían, trabajaban o estudiaban en situación migratoria irregular en el país vecino, aunque estén dentro del mismo conglomerado urbano (Navarrete 2006).

Finalmente, otras dos áreas de cooperación fronteriza entre Brasil y Uruguay giran, la primera, en torno al aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca del río Cuareim/Quaraí, para cuyo efecto funciona desde 1998 la "Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim"; y la segunda, en relación con el desarrollo de la Laguna Merín para lo cual también funciona una Comisión Bilateral.

En el marco de la primera, se están desarrollando acciones conjuntas de fiscalización y monitoreo de las obras hidráulicas y programas de desarrollo local en los campos del turismo, sistemas de riego, control de erosión, sistemas de alerta temprana sobre posibles inundaciones, manejo de la fauna ictícola, gestión de desechos, etc. (Gussoni 2009).

La Comisión para el Desarrollo de la Laguna Merín (en portugués: *Merim*), por su parte, tiene competencia sobre ese enorme espejo de agua compartida entre ambos países, de más de 3.500 km2 de superficie, que es uno de los mayores reservorios de alimento del mundo, es de escasa salinidad, y ha sido declarada por la FAO como Reserva Mundial de Agua Dulce. Los trabajos conjuntos entre Brasil y Uruguay se orientan a conservar y aprovechar sosteniblemente los recursos de la laguna, así como concretar el proyecto de la hidrovía, que abaratará los costos de transporte de mercaderías entre ambos países.

A inicios de 2011, la interconexión eléctrica, la construcción de un puerto de aguas profundas y la integración ferroviaria, son los temas de mayor prioridad bilateral identificados por los Presidentes de ambos países y tienen estrecha relación con la dinámica fronteriza, siendo que según voceros de una organización empresarial, la interconexión eléctrica es una obra ya aprobada, con financiamiento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR[8].

La integración fronteriza entre Brasil y Uruguay es un ejemplo de un proceso llevado a cabo por dos países de tamaño geográfico y económico dispar, pero en unos territorios con una densa trama urbana y con una población que, en el conjunto de la región latinoamericana, enfrenta una realidad socio-económica menos crítica. En ese escenario, y no obstante los progresos alcanzados, la institucionalidad instalada al igual que las iniciativas en curso ofrecen amplio margen para ser profundizadas y diversificadas.

1.5 Integración Fronteriza Costa Rica – Panamá

Las zonas fronterizas entre Costa Rica y Panamá, al igual que la mayoría de las áreas fronterizas centroamericanas, contienen a los municipios con los menores índices de desarrollo, representando los percentiles más altos en cuanto a pobreza, menor atención en servicios básicos, deterioro de infraestructura vial y de vivienda, así como poca cobertura en cuanto a servicios públicos en general.
En la región fronteriza entre Costa Rica y Panamá, a lo largo de más de un siglo prevaleció la actividad agropecuaria centrada en la economía de plantación

[8] Tomado de http://federasur.org.br

bajo control transnacional (enclave bananero), haciendas ganaderas y productoras de granos básicos, junto con espacios de latifundios y de cordillera sin ningún uso. Sin embargo, desde la década de 1970 surgieron proyectos minero-energéticos y agroindustriales que tendían a dinamizar el conjunto de las relaciones económicas y sociales en dicha región, en un contexto político en el que en Costa Rica el Estado promovía la participación del capital nacional en la actividad bananera, mientras que en Panamá la "estrategia para el desarrollo nacional" reivindicaba, más bien, la defensa, soberanía y explotación nacional de los recursos naturales.

La actividad bananera se desarrollaba en los cantones costarricenses inmediatos a la línea de frontera (Golfito, Corredores y Talamanca), mientras que en Panamá en varios distritos de las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí, en ambos casos con proyección atlántica y pacífica a través de carreteras, líneas férreas y de comunicaciones con los principales puertos del Pacífico (Golfito en Costa Rica y Puerto Armuelles en Panamá) y del Atlántico (Limón en Costa Rica y Almirante en Panamá).

Sin embargo, ya en esos años, los proyectos de más envergadura e implicaciones regionales fronterizas eran, de lado panameño, los de explotación de las minas de cobre de Cerro Colorado, y los proyectos hidroeléctricos de Fortuna y Los Valles; de lado costarricense, el proyecto minero de carbón y el de exploración petrolera en Talamanca y el hidroeléctrico de Boruca. En desarrollo de esos proyectos, desde 1982 está en funcionamiento el oleoducto transístmico, con importantes implicaciones económicas, ecológicas y sociales, en este último caso vinculadas a las comunidades indígenas de la etnia guaymí cuyo territorio atraviesa (Smith 1986).

En ese contexto, surgió la propuesta de creación de una Corporación Binacional para el desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, que se centraría en el análisis y fomento de productos derivados de la caña de azúcar destilada, la producción de granos básicos, el beneficio y torrefacción del café, y la búsqueda de mercados para la carne bovina. En 1984 se formalizó el Convenio de Cooperación Fronteriza y se nombró a los integrantes ministeriales de la respectiva Comisión: Ministros de la Presidencia de Costa Rica y Panamá; de Planificación y de Información y Comunicaciones de Costa Rica; de Comercio e Industrias de Panamá; en estrecha coordinación con los Ministros de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la primera acción concreta, en 1984, correspondió al Convenio de Salud en el que se acordó la conformación de un programa coordinado de vigilancia epidemiológica de enfermedades transmisibles, reservorios, vectores y problemas comunes. Luego, ese mismo año, se creó el Parque de la Amistad y se adelantaron conversaciones sobre interconexión eléctrica, procesamiento de carnes y aceite comestible, además del desarrollo minero.

En mayo de 1992, ambos países suscribieron el Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá, que en su primer artículo establece como su objetivo: *"…de ampliar, mejorar y profundizar sus relaciones de cooperación en todos los campos, para contribuir significativamente al desarrollo y mejoramiento social, económico, comercial, ambiental y político en general de la región fronteriza y fortalecer el proceso de integración entre ambas.*

Para tales efectos las Altas Partes Contratantes, de conformidad con lo establecido en el presente Convenio, ejecutarán conjuntamente programas, proyectos o actividades de preinversión, inversión y asistencia técnica en la región fronteriza en los sectores agropecuario, obras públicas y transportes, salud, recursos naturales, régimen municipal, agroindustria, industria, educación, turismo, planificación y desarrollo rural integrado, así como en todos aquellos otros ámbitos que mutuamente acordaren en el futuro mediante el respectivo Canje de Notas Diplomáticas".[9]

Sin embargo, recién en julio de 2007 se llevó a cabo la Primera Reunión de la Comisión Binacional a nivel político y la Primera Reunión de las Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales establecidas en el Convenio, mecanismo, este último, que permite adoptar medidas interinstitucionales en ambos países para atender aspectos de carácter consular, trabajo y seguridad social, control aduanero, tránsito transfronterizo, vivienda y urbanismo, control ambiental, sanidad animal y vegetal, policía y seguridad.

Entre las principales acciones realizadas hasta el año 2008, se cuentan (Méndez 2009):

- Diagnóstico de planificación participativa nacional y binacional de la zona fronteriza, que ha permitido formular la estrategia de desarrollo Binacional tanto para la Región del Caribe como para la Región del Pacífico.
- Aprobación del proyecto "Manejo de la Cuenca del Río Sixaola", que cuenta con un fiannciamiento del GEF/BID por 3,5 millones de dólares que permitirá pasar a su ejecución, al que se suma el proyecto "Desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Sixaola" en el sector costarricense, que se ejecuta con un préstamo del BID por 11 millones de dólares.
- Participación binacional para la construcción de un puente provisional sobre el río Sixaola y negociación conjunta ante la CAF para solicitar un préstamo para la construcción del nuevo puente definitivo sobre dicho río.

En resumen, los resultados del proceso de cooperación fronteriza entre ambos países aún no se pueden cuantificar. No obstante estar estructurada la cooperación fronteriza sobre tres pilares (mecanismos de participación y de coordinación fronteriza; mecanismos de financiamiento; y decisiones políticas y de desarrollo a nivel nacional y local) los impactos todavía no son muy visibles en esta iniciativa que conducen Costa Rica y Panamá.

2. La integración fronteriza y su consideración en la integración subregional

2.1 La escasa presencia del tema en los acuerdos

La más antigua referencia a la importancia de "lo fronterizo" en la integración regional, está contenida en la Resolución 10 de la ALALC, de 1960, que se refiere al "tráfico fronterizo", definiéndolo como el *"...realizado entre poblaciones fronterizas, destinado al consumo local de carácter doméstico, en operaciones de valor y volumen reducido"*.

[9] Artículo primero del Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá. Mayo 1992.

Por su parte, el artículo 45 del Tratado de Montevideo de 1980 que instituyó la ALADI, se refiere al tráfico fronterizo en los siguientes términos: *"Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieran en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los han suscripto".*

En ambos textos oficiales, queda reflejado una percepción y preocupación de "lo fronterizo", vinculada exclusivamente, en el primer caso, a la facilitación del comercio a favor de las poblaciones de las zonas fronterizas y, en el segundo, al hecho de que tales facilidades no podrán ser extendidas a las otras Partes que no sean firmantes de los acuerdos que establecen esas facilidades o franquicias.

En el tiempo, y con posterioridad a la creación de la ALALC y luego la ALADI, algunos acuerdos subregionales de integración han desarrollado normativas, mecanismos e instrumentos específicos para promover la integración fronteriza entre sus países miembros, e incluso han ejecutado o están ejecutando programas y proyectos orientados a concretarlos de manera tangible.

Es importante señalar que en algunos casos, como en el SICA, el respaldo al proceso es más bien formal, ya que la integración fronteriza no ocupa un lugar dentro de los seis ejes que aborda la integración centroamericana (político, seguridad, económico, social, ambiental, y educación y cultura) ni aparece entre los 42 temas definidos como parte del proceso. La página web del SICA aloja al portal del Plan Trifinio bajo el eje ambiental, siendo que éste sí constituye una iniciativa de integración en Centroamérica, pero que compromete solamente a tres de los países de la subregión (El Salvador, Guatemala y Honduras), tal como ha sido explicado en el punto 1.3 de este mismo capítulo.

En el caso de los países del CARICOM, excepción hecha de Guyana y Suriname, se trata de países insulares que, por tanto, no poseen fronteras terrestres entre ellos. El caso de Belice, también miembro del CARICOM, es singular, ya que estando situado en Centroamérica todas sus fronteras terrestres son con países no miembros de CARICOM, mientras que dicho país lo es, además, del SICA, y limita con uno de los países centroamericanos que es Guatemala.

Por su parte, entre Guyana y Suriname existen algunas iniciativas para comprometer proyectos y temas de cooperación en la frontera común. Así, en la visita que el Presidente de Suriname realizó al de Guyana en setiembre de 2010, ambos mandatarios discutieron la posibilidad de construir un puente sobre el río fronterizo Corentyene destinado a facilitar el libre flujo de personas, bienes y servicios entre sus territorios, así como buscar financiación para el proyecto, pero sin establecer plazos para el inicio de su construcción. Asimismo, convinieron en prestar su pleno apoyo a la cooperación en curso y las consultas entre los respectivos ministros responsables de la seguridad pública, dado que el río Corentyene es un punto de tránsito ilícito de armas, drogas y otras actividades delictivas[10].

Quedan, entonces, los procesos de la Comunidad Andina y de MERCOSUR como esquemas de integración en los que es posible realizar una evaluación más detallada de los avances de la integración fronteriza desde una perspectiva subregional.

[10] Tomado de: http://www.caricomnewsnetwork.com/

En ese sentido, en este subcapítulo se pasa revista a los mecanismos de la integración que pudieran implicar o traducir un interés o preocupación por asignar algún papel a los territorios fronterizos en los procesos de integración subregional. Teniendo estos acuerdos como órganos decisorios a distintas instancias de gobierno de los países que hacen parte de ellos, resulta obvio que los mecanismos e instrumentos puestos en práctica cuentan con la aprobación de dichos países y que sus logros, de igual forma, tienen su aval.

2.2 Integración Fronteriza en la Comunidad Andina

2.1.1 Consideraciones del tema en la normativa andina

Debió esperarse casi dos décadas desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena de 1969, para que la integración fronteriza fuera incorporada oficialmente como un mecanismo del Acuerdo de Cartagena. En efecto, no es sino en mayo de 1987, a través del Protocolo de Quito que reforma el Acuerdo de Cartagena, que se instituye la integración fronteriza como un mecanismo con vida propia al establecer que *"Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas"* (sic).

En 1990, como reflejo de la importancia que habían cobrado algunas iniciativas bilaterales entre países andinos para promover el desarrollo y la integración en sus fronteras comunes, la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena obtuvo recursos del BID que permitieron formular para las fronteras colombo-venezolana, colombo-ecuatoriana, ecuatoriano-peruana y boliviano-peruana, unas propuestas de programa de integración fronteriza para cada una de dichas fronteras.

Entre 1991 y 1997, el tratamiento de las fronteras y de la integración fronteriza como parte de las preocupaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena y, desde 1996, de la Secretaría General de la Comunidad Andina, estuvo limitada casi exclusivamente a entender y proponer a los Países Miembros propuestas de solución a la problemática del transporte terrestre en los pasos de frontera. En 1998, Ecuador y Perú procedieron a negociar el Acuerdo Definitivo de Paz, finalmente suscrito en octubre de ese año, uno de los cuales está constituido por el "Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad", lo que contribuyó a renovar el impulso al tema de la Integración Fronteriza en la subregión andina, no sólo por el hecho de que a través de estos acuerdos dos Países Miembros resolvían definitivamente sus diferencias limítrofes, sino porque el último de los mencionados comprometía, como ya fue desarrollado en el acápite 1.1 de este mismo capítulo, la ejecución de un "Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana", estructurado en cuatro programas y con unas metas de inversión de US$ 3.000 millones para los próximos diez años, que tenía el propósito de reparar el estado de abandono en que la situación de tensión que vivieron ambos países a lo largo de muchas décadas había sumido a la zona de frontera.

En ese contexto, la CAN promovió la aprobación de las Decisiones 459, 501, 502, que hasta la fecha constituyen el cuerpo de la normativa andina en materia de Integración y Desarrollo Fronterizo.

La **Decisión 459, "Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo"**, fue aprobada en mayo de 1999 y establece como objetivo de la política comunitaria sobre la materia *"...elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión".* También dispone en su artículo segundo, como parte de los Lineamientos Generales, el diseño e instrumentación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con el carácter de *"...escenarios fundamentales donde se ejecutarán los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial".*

Finalmente, establece en su artículo 5° la institucionalidad de la Política Comunitaria, reconociendo al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como la instancia que la dirige y creando al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, más adelante conocido por sus siglas de GANIDF.

La **Decisión 501, "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina"**, fue aprobada en junio de 2001. Si la Decisión 459 estableció el marco de la Política Comunitaria sobre el tema, la Decisión 501 constituye la herramienta concreta de dicha Política. Ella define las ZIF como *"...los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes... para los que se adoptarán políticas y se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos..."* (artículo 1°), para lo cual compromete a los Países Miembros a *"...establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países"* (artículo 2°).

La tercera norma andina directamente enmarcada en la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, es la **Decisión 502, "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina"**, aprobada también en junio de 2001. Esta norma refleja el interés de la integración andina por implantar sistemas de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos en los pasos de frontera entre países andinos, siendo su objetivo *"...promover el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)... así como aprobar un marco de normas generales sobre su desarrollo y funcionamiento, para la aplicación del control integrado en los mismos"* (artículo 2°) los que, sin embargo, serán creados mediante acuerdos específicos entre los países miembros.

Con posterioridad a estas tres Decisiones, sólo el Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO), aprobado en marzo de 2003, mediante Decisión 541, y el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), aprobado en setiembre de 2004 mediante Decisión 601, contiene una alusión a las fronteras andinas.

2.2.2 La aplicación de los instrumentos habilitados

En las primeras tres décadas del proceso de integración, y conforme los mecanismos comerciales iban permitiendo que el territorio de los países andinos se configurara en una zona de libre comercio, las fronteras cobraron cierta importancia, pero básicamente en la perspectiva de concentrar en

ellas esfuerzos para superar los obstáculos al flujo de bienes y personas que allí se hacían patentes y que atentaban contra el logro del objetivo señalado. A pesar de que el Protocolo de Quito de 1987 introdujo diversas reformas en el Acuerdo de Cartagena, básicamente para hacer más énfasis en los aspectos sociales de la integración, entre las cuales cabe destacar la incorporación del artículo 126° que alude a la necesidad de emprender acciones para promover el desarrollo integral de las regiones de frontera, tales acciones no fueron comprometidas. La visión que desde la integración andina se tenía de las fronteras, era una que seguía encontrando en ellas básicamente obstáculos administrativos y logísticos al tráfico comercial, dificultades que en ese momento se consideraba prioritario superar, dado el hecho de que el tiempo gastado en las fronteras andinas en operaciones de transporte internacional intracomunitario, fluctúa entre el 42 % y el 68 % del tiempo total de la operación de transporte (BID 2001).

En cuanto a la aplicación de las normas específicas (Decisiones) establecidas sobre Integración y Desarrollo Fronterizo, puede señalarse lo siguiente:

La **Decisión 459**, ha constituido el marco político y conceptual bajo el cual el tema de la Integración Fronteriza ha ido generando un espacio de trabajo entre los Países Miembros y como parte de la agenda de la Secretaría General.

La institucionalidad establecida por dicha Decisión está compuesta por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores dirige la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo y el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), que integran representantes de distintos sectores de los gobiernos encabezados por las Cancillerías, que es la instancia encargada de promover, coordinar y darle continuidad a la Política Comunitaria mediante las iniciativas que ejecuta.

La **Decisión 501**, por su parte, ha permitido instituir el principal instrumento de que dispone la Política Comunitaria de Integración Fronteriza: las Zonas de Integración Fronteriza. Al respecto, cabe señalar que los Países Miembros, excepto Colombia y Venezuela, cumplieron con establecer (al menos) una ZIF en sus fronteras comunes conforme lo dispone la primera disposición transitoria de esta Decisión, entre 2002 y 2003.

Sin embargo, varias ZIF fueron definidas de manera equivalente a las zonas establecidas para ejecutar otras iniciativas bilaterales que los Países Miembros venían desarrollando con anterioridad a la aprobación de la Decisión 501, asunto particularmente claro en el caso del establecimiento de las ZIF entre Ecuador y Perú y entre Colombia y Ecuador, en donde dichas iniciativas bilaterales sobre sus fronteras comunes abarcaban una escala macro-regional.

La delimitación de las ZIF entre Bolivia y Perú y entre Colombia y Perú también adoptaron una escala macro-regional, a tal punto que, en algunos casos, comprenden circunscripciones territoriales que ni siquiera son fronterizas tal como son definidas las circunscripciones administrativas (Unidades Territoriales Estadísticas) de nivel 2 (UTE 2) según la Decisión 534 “Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas Andinas”.

En buena parte de los territorios incluidos como parte de las ZIF, aún hoy resulta difícil identificar procesos de interrelación de la relevancia necesaria como para que funcionen como escenarios adecuados de la ejecución de la respectiva política comunitaria y como catalizadores del proceso de integración fronteriza por lo que los planes de las ZIF, donde éstos han sido formulados, reflejan el resultado de un trabajo apoyado hasta la fecha estrictamente en las capacidades bilaterales, señalando una distancia entre lo que dispone la Decisión 501 y lo realmente avanzado.

Desde 2008, sin embargo, se ha generado una dinámica en torno a estos planes a partir de las respuestas favorables que han tenido las gestiones de la Secretaría General ante agencias de cooperación internacional y países amigos para obtener recursos financieros que, básicamente, permitan atender algunas demandas de los planes, programas y proyectos de integración fronteriza andina. Así, la Secretaría General ha obtenido y puesto a disposición de las iniciativas de integración y desarrollo fronterizo andino recursos de cooperación procedentes de la Unión Europea por 4,2 millones de euros bajo el marco del Proyecto CAN-UE "Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina- CESCAN I y II", con el que se tiene en distintas etapas de la preinversión o en ejecución, los siguientes proyectos (Tello, 2010):

Proyectos ejecutados con recursos de CESCAN I:

- Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) en la ciudad de Desaguadero, Bolivia y Perú.
- Red de Salud Zumba – San Ignacio, Ecuador y Perú.
- Red de Telemedicina para la cuenca del río Putumayo, Colombia y Perú.
- Aprovechamiento de Residuos en la Zona de Integración Fronteriza Ipiales – Tulcán, Colombia y Ecuador.

Proyectos ejecutados con recursos de CESCAN II:

- Aprovechamiento de riberas en el anillo circunlacustre del Lago Titicaca, Bolivia y Perú.
- Modelos prácticos de producción piscícola de consumo humano y uso ornamental para el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza de Perú y Colombia.
- Programa de mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales en las fronteras Pacífica, Andina y Amazónica de Colombia y Ecuador.
- Educación intercultural bilingüe en contextos de diversidad cultural en la frontera de Ecuador y Perú.
- Modelo de coordinación fronteriza para la conservación y el desarrollo sostenible en el corredor La Paya (Colombia) – Cuyabeno (Ecuador) – Güeppí (Perú).
- Programa de manejo y mejoramiento de la infraestructura de riego en microcuencas en la frontera entre Bolivia y Perú.

Las previsiones que según el artículo 12° de la Decisión 501 deberán adoptar los Países Miembros para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, en sus Presupuestos de Inversión Pública y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos que acuerden para las ZIF, ha encontrado grandes obstáculos para concretarse, principalmente a nivel de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) los que se muestran reacios a individualizar el concepto de "lo fronterizo" tanto en los bancos nacionales de proyectos como en la estructura de los presupuestos de inversión pública mediante el establecimiento de un componente o rubro "Integración Fronteriza".

La Decisión 502, "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina", finalmente, es una norma que ha merecido mucho interés de parte de los Países Miembros y de la propia Secretaría General, en reconocimiento a la importancia de consolidar un sistema de facilitación del comercio comunitario y del flujo de personas y servicios que se canaliza a través de los pasos de frontera. En líneas generales, si bien ningún CEBAF se encuentra aún en funcionamiento entre países andinos, varios de ellos se encuentran en las últimas fases de los estudios de pre-inversión, con el expediente técnico formulado, o en plena construcción.

2.2.3 Logros y dificultades de la integración fronteriza andina

Focalizada en su dimensión comunitaria, la integración fronteriza entre los países andinos muestra algunos logros significativos. Entre éstos, sin duda, debe resaltarse el hecho de disponer de un marco básico de normas que introducen una noción relevante de la importancia y el papel de las fronteras en el proceso de integración, claros objetivos políticos, una institucionalidad comunitaria definida, y el establecimiento de un instrumento a todas luces fundamental: las Zonas de Integración Fronteriza[11].

Entre los logros cabe destacar especialmente el modelo político, institucional y financiero desarrollado en la frontera entre Ecuador y Perú para poner en marcha el Plan Binacional de la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, cuyo ámbito geográfico de aplicación constituye la ZIF entre ambos países; sin embargo, también es cierto que esos avances, en lo sustantivo, no pueden ser atribuidos totalmente a los mecanismos e instrumentos que la política comunitaria ha creado sino, más bien, inspiradores de los mismos. Por lo demás, dado el contexto en el que surge este Plan Binacional, su relativa autonomía respecto de los mecanismos de la integración fronteriza andina, y la realidad geográfica, social y económica específica de esa frontera, se considera que se trata de una experiencia difícilmente replicable en las otras fronteras andinas.

Adicionalmente a estos logros, importantes pero insuficientes, en los tres últimos años la Secretaría General ha conducido, como ya fue señalado precedentemente, un esfuerzo de gestión financiera ante organismos de cooperación internacional y ha logrado captar recursos a favor de iniciativas

[11] El modelo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) también está siendo puesto en práctica entre países andinos y otros de la región, no andinos. Así, en diciembre de 2009, Brasil y Perú suscribieron un "Acuerdo Marco para el establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Brasil-Perú", el que comprende principalmente regiones amazónicas en ambos países, y cuya ejecución está a cargo de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza Brasil-Perú, que en noviembre de 2010 tuvo su segunda reunión.

de integración fronteriza andina, distintos a los que han sido captados directamente por los Países Miembros a través de sus gobiernos o sus mecanismos bilaterales, por alrededor de 4,2 millones de euros de la Unión Europea para su aplicación inmediata en la fase de preinversión y ejecución de proyectos. Asimismo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha ofrecido una cooperación de US$ 1.200.000 para cuatro proyectos, uno de los cuales está siendo iniciado.

Además, también con el apoyo de AECID se está ofreciendo asistencia técnica a las Cancillerías (un profesional para cada Cancillería) y a los actores del desarrollo en las ZIF establecidas en lo relativo al ciclo de proyectos, siendo que uno de tales proyectos, el de Tratamiento Integral de los Residuos Sólidos de las ciudades de Ipiales y Tulcán, en la frontera colombo-ecuatoriana, se encuentra actualmente en plena ejecución haciendo uso de esos recursos de cooperación, lo que además de ser del todo destacable, tendrá un efecto demostrativo y de probable replicabilidad en otras fronteras andinas (Secretaría General de la Comunidad Andina 2010).

Por otro lado, una dificultad que aún no tiene visos de solución es la relativa a las persistentes dificultades para gestionar los proyectos de integración fronteriza, que, más allá de las propias limitaciones técnicas e institucionales de sus gestores locales, confrontan problemas para priorizarlos y lograr su financiamiento en el marco de la institucionalidad nacional de cada país miembro (organismos nacionales de planificación, bancos nacionales de proyectos, sistemas nacionales de inversión pública).

En ese sentido, se advierte una resistencia de esas entidades a tomar en cuenta esas demandas canalizadas a través de la representación de cada país en el GANIDF o de los organismos de gobierno local.

La inversión privada tampoco ha llegado en los volúmenes ni bajo las características necesarias a las fronteras andinas. El principal factor de bloqueo de la posibilidad de atraer inversión a la frontera está representada por la situación de inestabilidad que introduce en la economía fronteriza la legislación y la normativa diferenciada de los dos países cuyas competencias soberanas se encuentran en ese territorio, en aspectos tan diversos como regulaciones societarias, cambiarias, tributarias, laborales, migratorias, etc., todo lo cual dificulta, al punto de hacer casi inviable, un emprendimiento empresarial legalmente constituido que se sustente en aportes de capital, de trabajo, de insumos, de conocimientos y capacidades, provenientes de uno y otro lado de la frontera. En el pasado los gobiernos nacionales generalmente han tratado de compensar esa situación de precariedad e inestabilidad de las economías fronterizas, aprobando medidas unilaterales que establecen regímenes de excepción a través de incentivos fiscales y tributarios, medidas de fomento al empleo, subsidio a ciertos servicios, y otras (agrupadas bajo la denominación de “zonas francas”, “zonas económicas especiales”, y otras), con la intención de atraer inversión productiva que permita saldar esa deuda que los Estados reconocen tener con sus regiones fronterizas.

Sin embargo, por lo general este tipo de medidas han resultado insuficientes y, por el contrario, no han hecho sino acentuar las diferencias en las “reglas

de juego" vigentes entre uno y otro borde fronterizo, incrementando la situación de precariedad de las economías de esas zonas.

En resumen, a un poco más de una década de aprobada la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo, las condiciones sociales, económicas y políticas prevalecientes en las fronteras andinas aún configuran una barrera para que esos territorios desplieguen sus potencialidades de manera que les permita mejorar las condiciones de vida de su población e incorporarlas activamente en los beneficios de la integración. En un contexto signado por la situación de pobreza que afecta a parte importante de su población, la débil presencia del Estado y sus instituciones y la falta de inversiones productivas, las fronteras andinas continúan siendo, pese a los esfuerzos y avances reseñados en este subcapítulo, territorios periféricos, inestables, poco priorizados por las políticas públicas y escasamente atractivos para la inversión pública y privada.

2.3 Integración fronteriza en el MERCOSUR

En el proceso de integración del MERCOSUR, el tratamiento de las asimetrías ocupa una posición relevante y transversal y ello está ligado intrínsecamente al desarrollo de la integración fronteriza entre las Partes. En ese sentido, a partir del año 2006, los Estados Parte han reafirmado el carácter prioritario del tratamiento de las asimetrías y al efecto han creado el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración, constituyendo una herramienta con una vigencia mínima de diez años, que procura dar respuestas más estructurales y de largo plazo en el abordaje de las asimetrías.

Otro aspecto vinculado a los proyectos de integración fronteriza es el "Programa de Integración Productiva del MERCOSUR", cuyo objetivo central es el fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR y, especialmente, la integración en las cadenas productivas de PyMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, con el fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. La cooperación energética a nivel regional ha sido otro de los temas a los que los Estados Partes han prestado particular atención en los últimos años, con énfasis en los biocombustibles.

Asimismo, el MERCOSUR ha otorgado importancia a los aspectos sociales del proceso, considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. En ese sentido, el MERCOSUR ha creado el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), tendiente a fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral.

Por otra parte, el impulso a la integración física de MERCOSUR como del resto de América del Sur, ha estado encaminado a partir del año 2000 mediante la

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que congrega a los doce países sudamericanos con el objeto de promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones bajo una visión regional.

En cuanto a la integración fronteriza, a dieciocho años de su creación, en general no ha sido mucha la importancia concedida al tema en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por medio de la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC Nº 05/02) con el objetivo de *"…crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora en la calidad de vida de sus poblaciones"*, siendo que la constitución de este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas a través de un "Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR".

Una de las más importantes propuestas que ha manejado el GAHIF ha sido aquella generada en 2005 para el establecimiento de las comunidades fronterizas vinculadas, que serían creadas con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materias económicas, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos y de educación. Los nacionales de una de las Partes, domiciliados dentro de los límites establecidos en el Acuerdo, podrían solicitar a las autoridades competentes de la otra, la expedición de la "tarjeta de tránsito vecinal fronterizo".

Los titulares de dicha tarjeta gozarían de los siguientes derechos: ejercicio de trabajo, oficio o profesión de conformidad con la legislación, para los nacionales de la parte en cuyo territorio se desarrolla la actividad, incluso lo referido a requisitos de formación y ejercicio profesional, gozando de iguales derechos y teniendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias; acceso a la enseñanza pública en condiciones de gratuidad y reciprocidad; atención médica en los servicios públicos de salud en las mismas condiciones del anterior; acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia y cualquier otro derecho que las partes acuerden conceder. Sin embargo, esta propuesta no ha logrado ser aprobada.

Por otra parte, en el año 2004 el CMC creó el "Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR", conocido por las siglas de FCCR, que en agosto de 2007 conformó un equipo ad hoc impulsor de la constitución de un Grupo de Trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza (GTIF). En ese marco se realizó en 2008 el proyecto "Integración Fronteriza en el MERCOSUR" (IFM) gracias a la financiación de la AECID. El IFM busca definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza, diagnosticando e identificando problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo para las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR, y para el FCCR especialmente. Los objetivos específicos son, por un lado, la sistematización de los diagnósticos e investigaciones de las problemáticas de integración fronteriza; y por otro, la consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en materia fronteriza dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales (Rhi y Odonne, 2010).

Un instrumento creado y vigente en el MERCOSUR, que puede tener -y de hecho tiene- un impacto así sea pequeño en las regiones fronterizas de ese esquema de integración es el ya mencionado FOCEM, el cual está estructurado en cuatro Programas, que confluyen en el objetivo de apoyar a las economías menores y las regiones menos desarrolladas del esquema:

a) Convergencia estructural, que contribuirá al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.

b) Desarrollo de la competitividad, para contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción.

c) Cohesión social, que apoye el desarrollo social, en particular en las zonas de frontera, pudiendo incluir proyectos comunitarios en las áreas de la salud humana, reducción de la pobreza y el desempleo.

d) Fortalecimiento de la estructura institucional, para atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo.

Desde el 2007 y hasta el 2009, el FOCEM ha aprobado proyectos que se encuentran en ejecución por una suma de 138,9 millones de dólares, de los cuales 110,9 millones a favor de proyectos presentados por Paraguay, 13,9 para un proyecto pluriestatal, 13,7 para proyectos de Uruguay y 171 mil dólares para proyectos de la Secretaría de MERCOSUR, siendo que Argentina y Brasil no han recibido recursos del FOCEM. De ello resulta que, en términos de aportes del FOCEM, el Paraguay aparece como el gran beneficiario, habiendo captado prácticamente el 80 % de las colocaciones.

En cuanto a la distribución de los recursos según los cuatro Programas definidos, el 64,1 %, es decir, casi las dos terceras partes de los recursos, han sido colocados en proyectos del Programa de Convergencia Estructural, y básicamente en la construcción y mejora de infraestructura vial; el 18,2 % en proyectos del Programa de Cohesión Social; el 17,6 % en Proyectos del Programa de Desarrollo de la Competitividad; el 10 % en Proyectos Pluriestatales; y el 0,1 % en proyectos del Programa de Fortalecimiento Institucional, a nivel de la Secretaría del MERCOSUR[12] .

Resulta importante hacer una consideración sobre si algún o algunos proyectos de desarrollo o integración fronteriza han sido beneficiarios del financiamiento a través del FOCEM.

En el caso de Paraguay, la revisión de las fichas de los proyectos aprobados lleva a concluir que no existe ningún proyecto que tenga una de esas connotaciones; en este país, la mayoría de los recursos otorgados por el FOCEM (más del 72 % de los fondos recibidos por este país) han sido destinados a mejorar la accesibilidad de regiones con potencial productivo, así como la articulación o mejora de la

[12] Información obtenida de la página web http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1

calidad de la infraestructura vial con el resto del país y la región del MERCOSUR (Programa de Convergencia Estructural); y una parte menor (26 %) a proyectos del Programa de Cohesión Social, dirigidos a dar apoyo a población en situación de pobreza en distintas regiones del país.

En Uruguay, dos proyectos tienen cierta connotación de proyectos de "desarrollo fronterizo", ubicándose ambos como parte del Programa de Cohesión Social: uno para el fortalecimiento de comunidades locales de departamentos de frontera con proyectos de economía social, el mismo que incluye capacitación y calificación de trabajadores, concesión de microcrédito, fomento del primer empleo y de renta en actividades solidarias; y, otro, sobre acciones específicas para la mejora de condiciones de vida de poblaciones en extrema pobreza en territorios fronterizos que enfrentan una problemática ambiental grave en la medida en que se ubican en terrenos inundables. Para ambos proyectos de desarrollo fronterizo, el FOCEM ha destinado 2,6 millones de dólares, lo que equivale al 19 % de los fondos recibidos por Uruguay y al 1,87 % del total de los recursos colocados por el Fondo.

Cabe hacer referencia, finalmente, a algunas iniciativas que no se dan como parte de los mecanismos centrales de MERCOSUR que se canalizan a través de los órganos establecidos por el Tratado de Asunción, pero que evidencian la dinámica del proceso a través de actores tales como las administraciones locales u otras organizaciones que no hacen parte del gobierno central.

Uno de ellos es MERCOCIUDADES, principal red de municipios del MERCOSUR, que fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefectos de la región, con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la subregión. Esa red actualmente cuenta con 228 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas. Desde MERCOCIUDADES se han generado iniciativas para la integración fronteriza, con un rol protagónico de los actores locales y énfasis en temas tales como ciudadanía y facilitación turística, si bien aún falta trabajar más en la institucionalización de la iniciativa[13].

Otra, es la iniciativa que el Servicio Brasilero de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) impulsa en sus fronteras con los demás países del MERCOSUR en la perspectiva de fomentar los encadenamientos productivos transfronterizos (vocaciones productivas, condiciones geográficas y ambientales, etc.). En esa dirección, SEBRAE ha impulsado recientemente el Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas (CDT/IT) en las Fronteras de Brasil y el MERCOSUR, llevado adelante a través de SEBRAE Paraná, que busca generar y ampliar la integración productiva y de cooperación interinstitucional entre organizaciones de apoyo y pequeñas y medianas empresas de Brasil y del MERCOSUR y actuar en la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías y en el apoyo al desarrollo de proyectos que estimulen la cooperación y la realización de negocios en las regiones de frontera de Brasil y con los países del MERCOSUR.

[13] Tomado de la página web http://www.mercociudades.org

Entre las líneas de acción de SEBRAE, se destacan el desarrollo de redes de relaciones interinstitucionales transfronterizas; la generación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnologías para la actuación transfronteriza. Disponer y transferir los productos y las metodologías SEBRAE; la capacitación de técnicos, emprendedores, empresarios, multiplicadores y gestores públicos y privados para la actuación en ambientes de frontera y transfronterizos y el apoyo y/o desarrollo de proyectos de cooperación empresariales transfronterizos centrados en las pequeñas y medianas empresas. SEBRAE ha desarrollado e implantado el CDT/IT en la ciudad de Foz de Iguazú, en el espacio físico del Parque Tecnológico de ITAIPU (margen izquierda brasilera) dentro del área geográfica delimitada de la Usina de Itaipú Binacional (Oddone, 2009).

2.4. Integración fronteriza en Centroamérica

La integración centroamericana está organizada en seis ejes: político, seguridad, económico, social, ambiental, y educación y cultura; éstos, a su vez, contienen un total de 42 temas de trabajo. Institucionalmente, además de la Secretaría del Sistema con sede en El Salvador, se cuenta con ocho secretarías, comisiones o consejos para los siguientes temas: ambiente y desarrollo, integración social, integración económica, educación y cultura, sector agropecuario, transporte marítimo y asuntos monetarios.

En los temas de la integración física, cuenta con una Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA) y una Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), aunque a partir del Proyecto Mesoamérica, un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de los países que hacen parte del SICA, además de Colombia y México, estos temas han logrado un importante impulso. Así, se ha establecido la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) como un programa emblemático en materia de transporte, compuesta por 13.132 Km. de carreteras, distribuidas en 5 corredores, cuyo avance abre nuevas posibilidades para la integración al facilitar el flujo de bienes y personas. Del mismo modo, el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) ha logrado la construcción de 1.800 km de redes eléctricas que integran los sistemas entre México-Guatemala y Colombia-Panamá. Finalmente, cabe mencionar a la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI) que implica la construcción –con la participación de inversión privada- de infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha (fibra óptica) que interconecte a los países mesoamericanos, estimándose que la red troncal de fibra óptica entre en operaciones en el primer semestre de 2011 (Proyecto Mesoamérica 2010).

Al hacer referencia en el punto 2.1 de este mismo capítulo a la escasa presencia del tema de la integración fronteriza en los acuerdos subregionales de integración, se aludió a que en el ámbito de la SICA la integración fronteriza no ocupa un lugar dentro de los seis ejes de aborda la integración centroamericana ni constituye uno de los 42 temas que se trabajan en el marco de este proceso.

Sin embargo, ello no ha impedido de que desde inicios de la década pasada, la frontera sur de México y la norte de Centroamérica comience a ser vista como un espacio de integración. En este contexto, el gobierno mexicano impulsó el Plan Puebla Panamá, iniciativa que no llegó a prosperar con un carácter integral por lo que los proyectos que promovió fueron quedando como iniciativas individuales

a cargo del BID hasta que el Proyecto Mesoamérica los retomó en una perspectiva de integración centroamericana el año 2008.

En desarrollo de su objetivo de articular esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de los diez países que lo integran, el Proyecto Mesoamérica promueve la ejecución de un conjunto de proyectos para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la subregión centroamericana, los que están organizados en dos ejes: Eje Económico para la Infraestructura y la Competitividad; y Eje Social para el Desarrollo Humano y el Entorno, muchos de los cuales ya están teniendo importantes impactos positivos en la integración fronteriza centroamericana.

Así, en el marco del Eje Económico, el proyecto emblemático es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) compuesta por 13,132 Km. de carreteras, distribuidas en 5 corredores, que, de modo similar a los EID de la iniciativa IIRSA para Sudamérica, abre nuevas posibilidades para la integración de esa subregión al facilitar el flujo de bienes y personas, conectando poblaciones, zonas productivas y los principales puntos de distribución y embarque de mercancías, incluyendo la construcción de facilidades para dichos tráficos en los pasos de frontera.

Sin duda que la carretera más importante es la denominada "Corredor Pacífico", que constituye la ruta más corta entre México y Panamá, con una longitud de 3,160 Km. cruzando 6 fronteras y 7 países, y que transporta el 95% de los bienes comerciados en la región. Al quedar concluido en 2015, el Corredor Pacífico se consolidará como el principal corredor logístico de integración de transporte y comercio de Mesoamérica.

El año 2010 se concluyeron, asimismo, importantes obras de modernización de cruces y pasos de frontera: el Puente Internacional "Río Hondo" (México-Belice); el Cruce Fronterizo "El Ceibo" (México-Guatemala) y el Puente Fronterizo "La Amistad" (El Salvador y Honduras). Asimismo, se identificó la fuente de financiamiento para la construcción del Puente Internacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) y se avanzaron en los estudios para la rehabilitación y construcción de un nuevo puente internacional en el puesto fronterizo Anguiatú (El Salvador) – La Ermita (Guatemala). Sumado a otros proyectos en ejecución, tal como el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) que facilitará y reducirá los costos asociados al tránsito de mercancías mediante la simplificación de trámites, estos proyectos no sólo crearán condiciones para mejorar el comercio y el turismo en la subregión centroamericana, sino que también ofrecerán oportunidades para que las poblaciones fronterizas se beneficien del incremento de los tráficos comerciales y turísticos, además de encontrar oportunidades para una mayor complementación entre ellas en materia social y económica.

En el marco del Eje Social, en el que están comprendidos proyectos en materia de salud, desarrollo sostenible, desastres naturales y vivienda, aún no se cuenta con resultados importantes que mostrar dado que, en lo sustancial, se han empezado a trabajar después de la asimilación del PPP por el Proyecto Mesoamérica el año 2008. Sin embargo, se está avanzando en el establecimiento de las líneas de base para cada uno de estos temas, en el diseño de las estrategias específicas, y en los contactos con las posibles fuentes de financiamiento, especialmente organismos de cooperación internacional y

banca de fomento regional. En ese contexto, es importante que las fronteras centroamericanas, que al igual que en la mayor parte de la región de ALC se muestran rezagadas con respecto al resto del territorio de los países en cuanto a condiciones de desarrollo social, se encuentren entre las primeras áreas geográficas beneficiarias de los proyectos sociales a ser ejecutados.

Contrariamente al impulso que viene otorgando a la integración centroamericana el Proyecto Mesoamérica, en materia comercial y de inversiones se observa que el intercambio de Centroamérica con México través de Guatemala se encuentra relativamente estancado. De las más de mil empresas mexicanas que en décadas pasadas se habían instalado en Centroamérica, actualmente quedan sólo las dos decenas más importantes. El comercio de Centroamérica con México, por otro lado, confirma los términos desiguales que rigen dicho intercambio: en los últimos años, entre 2005 y 2009, México exportó a los países centroamericanos cinco veces más de lo que importó de ellos, en un contexto en el que después del pico alcanzado en 2008, las exportaciones centroamericanas a México reflejaron en 2009 un nivel inferior a las de 2007[14]. Ello deja la impresión de que, económicamente, no existe un equilibrio en los niveles del intercambio y la inversión lo que, según se ha explicado en un reciente foro sobre integración fronteriza en ALC, estaría que el tema de la seguridad se proyecte como uno de los más importantes a nivel de las relaciones fronterizas, con el riesgo de que ello favorezca el tránsito de una frontera de integración a otra de seguridad (FLACSO – CAF 2010).

Esta percepción podría estarse confirmando con el lanzamiento, en octubre de 2010, del Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRO), cuyo objetivo específico es el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico y tecnológico de la Unión Europea, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos, coordinado entre todos los actores claves.

Este programa plantea la introducción del concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF), que incluye a todos los actores de primer nivel, tales como la policía, migración, aduanas, entre otros para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y subregionales que faciliten el combate a la delincuencia organizada internacional en los pasos de frontera (Delegación de la Unión Europea en El Salvador 2010).

2.5. Integración espacial en el Caribe

Los objetivos de la Comunidad del Caribe (CARICOM), definido en el artículo 6 del Tratado constitutivo, son: mejorar los niveles de vida y de trabajo; el pleno empleo de mano de obra y otros factores de la producción; acelerado, coordinado y sostenido desarrollo económico y convergencia; expansión del comercio y las relaciones económicas con terceros países; profundización de los niveles de competitividad internacional; organización para aumentar la producción y la productividad; y el logro de un mayor grado de eficiencia económica y eficacia de los Estados Miembros para interactuar frente a terceros Estados, grupos de Estados y entidades internacionales de todo tipo.

[14] Información obtenida en la página web http://estadisticas.sieca.int

Además de los mecanismos orientados a la conformación de una economía y mercado únicos, incluyendo un arancel externo común, y de regulación de la política comercial, el CARICOM tiene algunos mecanismos para temas consistentes con una óptica espacial del desarrollo: una política para servicios de transporte aéreo y marítimo (Protocolo VI), y otra para mejorar la condición de los países, regiones y sectores menos adelantados (disadvantaged countries, regions and sectors) (Protocolo VII).

El Mar Caribe es el segundo mar más grande del mundo y se caracteriza por su compleja biogeografía y la diversidad de vida marina. A él pertenecen treinta y tres estados, incluyendo los quince miembros plenos y cinco asociados del CARICOM.

En ausencia de fronteras terrestres entre la amplia mayoría de los Estados caribeños, el dominio marítimo cobra relevancia, no sólo como espacio de ejercicio de la soberanía de estos países insulares, sino también como medio de vida, asociado a actividades económicas que, como el turismo o la pesquería, constituyen para muchos de ellos sus principales fuentes de ingreso.

Con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hacia fines de 1994, que habilita a los Estados ribereños a reclamar 200 millas de Zona Económica Exclusiva (ZEE), se generó para los países caribeños una oportunidad a la vez que un desafío, dado que la mayoría de ellos no pueden extender al máximo el dominio de su ZEE sin encontrar el límite marítimo adyacente de otro Estado. La oportunidad, por su parte, está dada en el hecho de que el ejercicio del derecho del mar por estos países condujo al desplazamiento de las flotas pesqueras, externas a la subregión, que habían pescado previamente de manera libre en las aguas caribeñas (Lovell 2008).

Para fortalecer el desarrollo de sus pesquerías, CARICOM ha establecido el *Caribbean Regional Fisheries Mechanism (RFM),* una organización intergubernamental con la misión de promover y facilitar la utilización responsable de las pesquerías y otros recursos acuáticos que se traduzca en beneficios económicos y sociales para la población actual y futura de la subregión. El Plan de Mediano plazo 2008 – 2011[15], contempla entre los 15 proyectos a desarrollar, los siguientes: Desarrollo e Implementación de un Programa de Seguimiento, Control y Vigilancia (SCV); Desarrollo e Implementación de Políticas y Planes de Ordenación de la Pesca; Desarrollo e Implementación de Mecanismos para la Gestión de Recursos Compartidos; Establecimiento de un Sistema de Información Regional de Pesca; y Desarrollo y Promoción de Mecanismos de Prevención y Resolución de Conflictos.

Para los países caribeños es igualmente importante el tema del transporte aéreo y marítimo, para cuya regulación el CARICOM cuenta con el Protocolo VI que define la política de servicios de estos modos de transporte, cuya finalidad es la prestación de servicios de transporte adecuados, seguros y competitivos a nivel internacional para el desarrollo y la consolidación del Mercado y Economía Únicos. En estos países mayormente insulares que tratan de construir una integración económica avanzada y que tienen al turismo como uno de los principales renglones de su economía, el transporte rápido, seguro y eficiente entre ellos y con el resto del mundo, cobra una alta importancia y prioridad.

[15] Tomado de http://www.caricom-fisheries.com

Por otra parte, el Protocolo VII del CARICOM establece la política para mejorar la condición de los países, regiones y sectores menos adelantados *(disadvantaged countries, regions and sectors)* que tiene por objeto mejorar la condición de los países, regiones interiores y sectores en situación menos ventajosa. A ese efecto, en la reunión de los Jefes de Gobierno de noviembre de 2004, se acordó el establecimiento y puesta en ejecución del *"Development Fund for Disadvantaged Countries, Regions and Sectors – CDF"* que empezó a operar en agosto de 2009 con un capital de US$ 79,9 millones aportados por los países miembros de CARICOM, con la expectativa de alcanzar US$ 130 adicionales de donantes y países amigos. El CDF trabaja utilizando las modalidades de subvenciones y préstamos, siendo el tope de este último 4 millones de dólares, inicialmente.

El CDF proporcionará asistencia técnica y financiera para atraer inversiones y nuevas industrias a los países, regiones interiores y sectores más desfavorecidos e, igualmente, aportará recursos para mejorar la eficiencia y la competitividad de la industria, lograr la diversificación estructural y el desarrollo de infraestructura.

Todos los países miembros del CDF pueden aplicar a dichos Fondos, pero inicialmente sólo lo harán los países menos desarrollados (*Less Developed Countries – LDC)* del CARICOM que son Antigua y Barbuda, Belize, Dominica, Grenada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucia y San Vicente y las Granadinas, a los que se suma Guyana por su situación de país altamente endeudado[16]. En síntesis, el CDF tiene unos objetivos y una estructura similar a los que rigen para el FOCEM entre los países del MERCOSUR.

3. Cooperación regional para la integración

En el contexto de este informe se denomina "iniciativas de cooperación" en la región, a aquellos acuerdos de alcance regional o subregional y su correspondiente institucionalidad, mecanismos e instrumentos, que no dan lugar, como objetivo principal, a procesos de integración económica, social o política de los países que los integran, sino que más bien apoyan el establecimiento de las condiciones para que tales procesos logren alcanzar sus objetivos y metas. Existen varias iniciativas con distintos objetivos específicos y despliegue de mecanismos, pero se hará referencia, a continuación, a dos de ellas que pueden contener, y de hecho albergan, un alto potencial para apoyar los procesos la integración fronteriza en América Latina y el Caribe: el Proyecto Mesoamérica y la Iniciativa IIRSA.

El Proyecto Mesoamérica jugará, sin duda, un papel muy importante en la integración fronteriza de sus países miembros. Éste es un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los nueve países de la subregión (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia), con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, organizado en dos ejes estratégicos, los cuales abarcan nueve grandes grupos de actividades: 1. Eje Económico para la Infraestructura y la Competitividad: Transporte, Energía, Telecomunicaciones, Facilitación Comercial, Competitividad y PYMES; 2. Eje Social para el Desarrollo Humano y el Entorno: Salud, Desarrollo Sustentable, Desastres Naturales y Vivienda.

Los proyectos que hacen parte del primer Eje, empezaron a ser ejecutados bajo el mecanismo Plan Puebla Panamá (PPP) del que el Proyecto Mesoamérica es su

[16] Tomado de http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres422_09.jsp

continuación a partir de 2008, y contribuyen sustancialmente a la integración física y al desarrollo de la subregión mediante importantes avances en la construcción de plataformas de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, cuya materialización es condición necesaria para el desarrollo de programas y proyectos más ambiciosos en el ámbito social; la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), que hace parte de este Eje, resulta en esta perspectiva un proyecto fundamental que cuenta a la fecha con un importante avance físico.

Por otra parte, cabe destacar también el papel que está jugando la Iniciativa IIRSA en la facilitación y desarrollo de los proyectos fronterizos en el subcontinente sudamericano. Ella busca mejorar la infraestructura de Sudamérica para promover y facilitar su consolidación como un espacio geoeconómico integrado, acercar los mercados para apoyar la apertura comercial y de inversiones y fomentar la competitividad. Igualmente, pretende avanzar en la armonización y la convergencia regulatoria. La Iniciativa se sustenta sobre dos ámbitos de acción: los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y los Procesos Sectoriales de Integración (PSI).

Los EID -10 en total- son franjas multinacionales que concentran poblaciones, producción y flujos de comercio reales y potenciales. Dentro de ellos, la IIRSA promueve la ejecución de proyectos de transporte, energía y comunicaciones, así como procesos de desarrollo mediante la promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano, construcción de capacidades institucionales y tecnológicas, entre otros. Los EID constituyen un escenario apropiado para dar curso a un conjunto de iniciativas de revalorización del territorio que, a la vez que contribuirán a resolver grandes problemas sociales en Sudamérica, otorgarán soporte al logro de la competitividad de las regiones interiores –entre ellas las fronterizas- y de los países en su conjunto.

Por su parte, los PSI, buscan la convergencia de las normas y los mecanismos institucionales para promover la remoción de las barreras y restricciones de orden regulatorio, legal, operativo e institucional que limitan el uso eficiente de la infraestructura, a fin de permitir el libre comercio de bienes y servicios dentro de la región. La IIRSA viene trabajando en siete Procesos Sectoriales: Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional; Integración Energética; Facilitación de Pasos de Frontera; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs); Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; y, Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.

Las iniciativas de inversión en infraestructura que representan el Proyecto Mesoamérica y la IIRSA, deberán constituirse en los factores detonantes de las posibilidades de mejora de la calidad de vida y de crecimiento de las economías fronterizas en ALC; desde ya, algunas de las fronteras de la región están empezando a beneficiarse de las dinámicas que representa la opción de contar con infraestructuras que conectan grandes regiones interiores de ALC con los puertos y los mercados de exportación, dado el incremento de los tráficos y la demanda de servicios cada vez más diversificados y en mayor cantidad que ellos suponen. Pero, además, esas infraestructuras también acercarán a las propias fronteras a los mercados de la región y del mundo, haciendo que la inversión en actividades productivas llegue a ellas; asimismo, estimularán la generación en frontera de servicios eficientes vinculados a dichas actividades y crearán oportunidades de empleo productivo. En ese nuevo escenario, parece ser realista suponer que muchas de las limitaciones que caracterizan a las fronteras en la región actualmente, empezarán a ser superadas,

contando con las infraestructuras del Proyecto Mesoamérica e IIRSA como un factor activador principal.

Es importante señalar, finalmente, que los procesos de integración y cooperación en la región, contaron desde 1986 con un nivel de articulación política a través del Grupo de Río.

En ese camino, en febrero de 2010, tuvo lugar la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en Cancún, México, ocasión en la que los 32 Jefes de Estado asistentes decidieron crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), que continúa la labor del Grupo de Río, incluyendo a los países del Caribe, totalizando a toda América a excepción de EE.UU. y Canadá, por lo que constituye un espacio regional propio para estos países. Esta Comunidad constituye un paso esencial en el propósito de fortalecer a toda América Latina y el Caribe como una entidad regional más unida y mejor coordinada, capaz de proyectar su voz con creciente autoridad en los temas más importantes de la agenda mundial (Zabalgoitia, 2010).

El proceso de negociación que a partir de esta decisión deberá emprenderse será ciertamente complejo y requerirá de la voluntad política de todos los Estados para superar diferencias; así como de la creatividad para construir un mecanismo fluido, dinámico y eficiente que promueva de manera efectiva los intereses latinoamericanos y caribeños. Algunos puntos acordados en la Declaración de Cancún, remiten a la necesidad de que con las agendas del Grupo de Río y de la CALC como punto inicial, la CELAC se concentre en el desarrollo de acciones de cooperación latinoamericana y caribeña, así como de estrategias de desarrollo sostenible para la región.

Asimismo, la CELAC deberá constituirse en el interlocutor más representativo de la región ante los principales actores internacionales, otros grupos de países y otras organizaciones regionales.

En ese sentido, la CELAC habrá de consolidarse como un espacio propio de concertación y convergencia de toda la región; primero, porque en ella confluyen los múltiples esfuerzos que han realizado los países de ALC para lograr una mayor capacidad de influencia en la toma de decisiones en temas de interés global; y, segundo, para no rezagarse frente a otras regiones que actúan como bloque, dado que es una realidad que hoy en día las negociaciones se conducen cada vez más a través de posiciones regionales.

IV. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA DE ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA REGIÓN

En los dos capítulos precedentes se ha revisado la integración fronteriza en América Latina y el Caribe, en cuanto a su dimensión conceptual y algunas de las muchas experiencias en curso, tanto en bi o trilaterales, como enmarcadas en los mecanismos de la integración subregional.

La heterogeneidad de situaciones encontradas en sumamente amplia. Cada frontera y, más aún, cada “situación de frontera” es una individualidad difícilmente asimilable a otra, aún tratándose de dos que se encuentren próximas geográficamente.

Sin embargo, un carácter común a las fronteras en los países de la región es su inestabilidad, fragilidad y vulnerabilidad, particularmente desde los puntos de vista social y económico, consecuencia, por un lado, del débil papel que históricamente han jugado las fronteras en el proceso de construcción de los modernos Estados-Nación y, por otro, contemporáneamente, de las presiones y los cambios que son promovidos desde un entorno político, económico y social cada vez más signado por la globalización, sin que, paralelamente, se consideren las medidas llamadas a neutralizar los posibles efectos devastadores que dicha evolución descontrolada puede ocasionar, entre otros, pero principalmente, sobre:

- Las **poblaciones fronterizas**, su cultura y las formas de organización y relación social, particularmente entre las comunidades urbano-marginales y las nativas y campesinas;

- la **economía fronteriza**, carente o escasa de infraestructura, equipamientos, mano de obra calificada, etc., y, por lo tanto, casi nunca preparada para competir en un esquema de economía abierta con los bienes y servicios generados o procedentes de otras regiones de economía "moderna";

- los **ecosistemas fronterizos** (flora y fauna, clima, cuencas hidrográficas, bosques, páramos), que como resultado de los nuevos procesos de incorporación de las fronteras al espacio activo de los países de que hacen parte, se ven sometidas a presiones que ocasionan impactos ambientales nocivos, particularmente sobre los ecosistemas frágiles; pero también a través de la contaminación ambiental (del aire, del agua, con residuos sólidos no tratados), particularmente en las metrópolis y otros núcleos urbanos fronterizos;

- la **institucionalidad fronteriza**, con su debilitamiento ante la acentuación del centralismo político y económico que dificulta la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades locales; y

- la **seguridad pública**, porque las fronteras terrestres resultan unos puntos de tránsito atractivos para operadores de actividades al margen de la legalidad, generalmente procedentes de otras regiones (tráfico de indocumentados, de armas, de drogas, de especies de fauna y flora).

Por ello, se considera que las estrategias de integración fronteriza que los países de la región decidan poner en práctica, ya sea bilateralmente o a través de los organismos de integración y de cooperación de los que hacen parte, deberían preocuparse, fundamentalmente, por garantizar su sostenibilidad en los siguientes aspectos básicos:

Sostenibilidad social, proponiendo opciones que ofrezcan igualdad de oportunidades a todos los habitantes de los territorios fronterizos, haciendo posible el incremento de su nivel de bienestar; pero preservando, al mismo tiempo, sus valores culturales y sus formas básicas de organización y relación social.

Sostenibilidad económica, que favorezca el desarrollo de actividades económicas rentables, competitivas, que contribuyan a generar riqueza, promoviendo procesos de capitalización que involucren a los actores locales y que progresivamente reemplacen al modelo de "sobrevivencia" que actualmente caracteriza a la economía y las poblaciones de la mayor parte de las fronteras en la región.

Sostenibilidad institucional, en la medida en que las propuestas de desarrollo, los planes, programas y proyectos que se promuevan, sean apropiados por la población

organizada y las organizaciones públicas y privadas de las regiones fronterizas, asegurando su participación activa en su formulación y gestión; y

Sostenibilidad territorial y ambiental, con lo que se quiere remarcar que las estrategias de desarrollo e integración fronteriza deben estar orientadas al manejo adecuado de los recursos naturales y el ambiente, mediante la zonificación ecológico-económica, el ordenamiento territorial y la puesta en valor de las bondades naturales del territorio, entre otros.

En función de la gran meta que consiste en contar en la región ALC con fronteras consolidadas en plazos razonables, como resultado del establecimiento de objetivos claros en materia de integración fronteriza y de una labor que aborde los distintos ámbitos de la contribución de la integración fronteriza a la integración regional, se presenta a continuación la siguiente propuesta de lineamientos que podrían orientar la construcción de estrategias de integración fronteriza en la región:

1. Los ámbitos geográficos de actuación

"Concentrar los esfuerzos de integración fronteriza en unas pocas áreas que tengan un gran potencial de integración y en donde los beneficios para la relación bilateral y para la integración regional puedan hacerse tangibles al menor costo y en plazos razonables".

a) Al efecto, es necesario concluir o actualizar los diagnósticos de los territorios que los Estados limítrofes prioricen en sus iniciativas de integración fronteriza, de modo de contar con los conocimientos suficientes sobre sus potencialidades y limitaciones, disponiendo de una confiable línea de base para la promoción de los procesos de integración fronteriza.

b) Debe considerarse también el perfeccionamiento de acuerdos para el establecimiento de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) u otra denominación que los países involucrados en su creación convengan, entendidas como los escenarios prioritarios y áreas de tratamiento especial para aplicar los acuerdos de integración fronteriza convenida entre los países concernidos. Es importante señalar, sin embargo, que la experiencia ya desarrollada en este terreno en la Comunidad Andina y entre algunos de sus países miembros y Estados vecinos, recomienda que esas zonas tomen como referencia para su dimensionamiento, según se explica en el punto 1 del capítulo II de este informe, la "cotidianidad" de la interrelación fronteriza, de modo de no comprometer dentro de sus límites a territorios en los que la percepción de los procesos propios a las fronteras son muy tenues o todavía no tienen una clara manifestación, lo que podría llevar a hacer menos visibles o, incluso, a diluir los impactos esperados de estos acuerdos. La Decisión 501 de la Comunidad Andina, "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina" puede constituir un referente de utilidad a este propósito**. (**http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC501.doc)

c) Es necesario, igualmente, revisar periódicamente la priorización de nuevos ejes de integración fronteriza y promover la creación de ZIF o instrumentos equivalentes en aquellas fronteras que posean un potencial de integración relevante.

2. La institucionalidad de la integración fronteriza

"Perfeccionar la institucionalidad de los procesos de integración fronteriza, creando o fortaleciendo los mecanismos permanentes y foros que consoliden un adecuado marco para la acción".

a) Con ese fin deben fortalecerse los mecanismos institucionales vigentes bilateralmente o a nivel subregional para la integración fronteriza, otorgándoles carácter permanente así como dotarles de los recursos humanos y presupuestales mínimos necesarios, de manera que estén en capacidad de diseñar, (aprobar) y evaluar sus programas de trabajo, con lo que el curso de las iniciativas de integración fronteriza responderá no a circunstancias coyunturales favorables que puedan rodear la relación bilateral entre gobiernos, sino a unas apuestas de largo plazo para reconocerlas en ALC como uno de los factores catalizadores de las expectativas de la integración regional, en general.
b) En los mecanismos a los que se alude en el literal anterior, debe incorporarse la participación de representantes de la sociedad civil fronteriza que es la destinataria de las iniciativas de integración fronteriza, así como de los organismos de administración o gobierno regional y local de las zonas de frontera, incluyendo, como ya ocurre en el MERCOSUR, el establecimiento de foros específicos y especializados entre actores fronterizos (gremios empresariales, alcaldes / prefectos), en los que no existe una participación de los organismos del nivel central de gobierno.

3. Los acuerdos sobre régimen fronterizo

"Perfeccionar los regímenes fronterizos, flexibilizando y liberalizando la normatividad relativa al tránsito de factores en aquellas fronteras en donde éstos mantengan aún algunos componentes restrictivos".

a) Al efecto, debe comprometerse la suscripción y puesta en vigencia de acuerdos bilaterales que profundicen y perfeccionen aspectos propios del régimen fronterizo, orientados a mejorar los términos de la relación y del intercambio en las áreas priorizadas bilateralmente (acuerdos sobre tránsito de personas; regulación del transporte comercial y turístico; promoción del comercio fronterizo; migración laboral, etc.).

b) Asimismo, podría considerarse la conveniencia y oportunidad de regular el comercio fronterizo en una perspectiva que favorezca la dinamización de las economías fronterizas y el gradual incremento de su interdependencia, sin por ello vulnerar los acuerdos o mecanismos de la integración económica y comercial. En ese escenario, se considera prioritario evitar las medidas unilaterales que algunos países han adoptado en el pasado para establecer en sus territorios de frontera "zonas francas comerciales" o mecanismos similares para promover alguna dinámica económica que favorezca a las poblaciones de frontera, pero con lo que se distorsionan, en la práctica, los equilibrios precarios que en materia comercial de por sí existen en la frontera.

c) Es necesario crear o fortalecer donde ya existen, foros específicos para administrar el régimen fronterizo y para resolver los asuntos operativos derivados de su aplicación. Estos instrumentos, denominados Comités de Frontera entre los países del Cono Sur donde funcionan desde mediados de la década de 1980, tienen como función principal resolver o bien encauzar para su decisión a otros niveles, asuntos de diverso contenido referidos a la coyuntura o necesidades inmediatas que impone la relación fronteriza, como son: movimiento de personas, bienes y vehículos, las comunicaciones, la

cooperación en servicios, la gestión de proyectos y las manifestaciones culturales y sociales de la frontera (Valenciano 1990). De este modo, se fortalecería también la institucionalidad de la integración fronteriza a través de sus propios actores directos.

4. La economía fronteriza y el financiamiento de proyectos de integración fronteriza

"Fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva y de servicios de las regiones fronterizas, aprovechando las posibilidades derivadas de los mecanismos de la integración y cooperación, así como las ventajas de la ubicación de las zonas de frontera respecto de algunos de los mercados subregionales e internacionales más dinámicos".

a) Comprometer la construcción en los pasos de frontera terrestre de la infraestructura básica (Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF, Centros Unificados de Frontera, puentes internacionales, anillos viales o vías de evitamiento) y servicios complementarios (telecomunicaciones, banca y cambio de moneda, información turística, conexiones de transporte, etc.) necesaria para otorgar fluidez a los tráficos bidireccionales que se canalizan por dichos puntos, pero involucrando las necesidades de las poblaciones y los actores económicos fronterizos en dichas soluciones, complementando, de ese modo, los proyectos de infraestructura que se construyen en el marco de la iniciativa IIRSA (PSI Pasos de Frontera) o de la RICAM, al considerar oportunidades para que las economías locales fronterizas se formalicen y modernicen, en tanto ofrecen servicios eficientes a los tráficos internacionales.

b) Incorporar la variable "integración fronteriza" en los planes de desarrollo nacionales, proceso sin duda complejo, ya que su formulación implica un trabajo de negociación de dos partes nacionales que deben arribar a consensos sobre las prioridades para la integración fronteriza que dichos planes deben interpretar y contener, con todas las dificultades de tipo metodológico, presencia de organismos con competencias disímiles, y capacidades técnicas frecuentemente escasas.

Un primer asunto es convenir los criterios de selección de los proyectos de integración fronteriza que deben ser priorizados, incluyendo una guía para la calificación de los indicadores. Al respecto, puede ser útil el ejercicio que se realizó en 2002 en la Comunidad Andina, y que puede encontrarse en http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi440.doc

c) A continuación, es necesario fortalecer las capacidades de los gestores de proyectos de integración fronteriza para que puedan enfrentar exitosamente el reto que significa poner en marcha los engranajes de los proyectos en su etapa de pre-inversión, su ejecución y su monitoreo en la etapa de funcionamiento. Una opción que conviene evaluarse es la de establecer "incubadoras de proyectos" que en algunas fronteras de la región ya ha sido puesta en marcha, convocando capacidades e intereses público-privados e invitando al sector privado (gremios empresariales, universidades privadas) para que ofrezcan sus aportes en este proceso de fortalecimiento de las capacidades locales en la materia. Otra opción no antagónica con la anterior es que, tratándose de proyectos que harán uso, en todo o en parte, de recursos públicos, de lado y lado de la frontera y bajo la tutela de los organismos nacionales responsables en materia de integración fronteriza, se instalen y operen unas unidades de gestión de proyectos.

d) Cuando se trata de proyectos públicos de integración fronteriza, es necesario priorizarlos técnica y presupuestalmente, lo que significa contar con la aprobación de los sistemas nacionales de inversión pública que normalmente administran los ministerios o secretarías de hacienda y/o finanzas. En ese sentido, es conveniente y de alta prioridad organizar programas de capacitación sobre formulación, evaluación y gestión de proyectos, dirigidos por el sistema de inversión pública de dos países con fronteras comunes a los formuladores y gestores de los mismos en frontera, lo que constituirá la mejor manera de involucrarlos en el conocimiento y dinámica de tales proyectos, valorar la singularidad de los retos que la puesta a punto de tales proyectos implica, a la vez que encuentran soluciones técnicas equilibradas y complementarias que contribuyen a comprometer su ejecución bajo la forma de proyectos de integración fronteriza.

e) La creación de mecanismos de asistencia técnica y de financiamiento de las necesidades de infraestructura y servicios públicos, de la actividad comercial, artesanal e industrial con origen en las regiones fronterizas, debe diferenciar el financiamiento procedente de fuentes cooperantes, banca regional y de recursos públicos.

- En cuanto al primero, el hecho de que a pesar de las dificultades políticas e institucionales, esos recursos siguen llegando a la región ALC, es un indicativo de que aún ante tales limitaciones, la cooperación internacional confía en las fronteras y las reconoce como un espacio importante para la concreción de la integración regional por lo que sigue apostando en favor de ellas (los fondos estructurales de la Unión Europea, por ejemplo). Sin embargo, dicha cooperación debe contar con mecanismos y reglas claras para su concreción, de modo que no haya lugar para que colisione con la legislación nacional ni los acuerdos bi o multilaterales relacionados a la ejecución de proyectos en frontera.

- La banca regional de fomento (BID y CAF), se ha mostrado en distintos momentos interesada en apoyar las demandas financieras de los proyectos de integración fronteriza y, de hecho, ha soportado con fondos no reembolsables el progreso de varios de ellos en la etapa de preinversión. Inclusive en 2008, la CAF estableció un Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) por un monto de cuatro millones de dólares que señala como objeto *"...apoyar y financiar la oportuna identificación, preparación y ejecución de proyectos de alto impacto que promuevan el desarrollo humano sostenible en las regiones fronterizas..."*. Este apoyo se enmarca en el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF), una iniciativa diseñada por la CAF con la finalidad de fortalecer la misión y presencia estratégica de la Corporación en la integración regional. Actualmente, a través del mismo, la Corporación impulsa más de 12 iniciativas bilaterales y multilaterales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que siendo la CAF una entidad bancaria, los fondos del COPIF pueden financiar solamente la etapa de preinversión de los proyectos.

- El compromiso financiero en apoyo de los proyectos de integración fronteriza por parte de los organismos nacionales que manejan los presupuestos públicos de inversión, es un asunto que plantea diversas dificultades. El hecho de que los ministerios o secretarías de hacienda o finanzas exijan el ingreso de tales proyectos al sistema nacional de inversión pública, ya significa una dificultad que no toma en cuenta el carácter sui-generis de la mayoría de estos proyectos, que deben su importancia y encuentran su justificación en una mirada integral de las fronteras y no como dos partes nacionales sin estrecha interdependencia entre sí.

Para superar estos escollos, es necesario que los presupuestos públicos de inversión introduzcan el concepto de "proyecto de integración fronteriza" dentro de las

categorías presupuestales que manejan, de manera que un proyecto común a dos entidades territoriales fronterizas pero pertenecientes, cada una, a un Estado diferente, encuentre una fórmula práctica para ser ejecutado y no tenga que serlo ya sea como dos proyectos paralelos, uno por cada país, acarreando falta de concepción unitaria, sobrecostos y consecuente ineficiencia en el empleo de recursos escasos. En algunos casos esta barrera ha sido salvada recurriendo a instituciones que tienen personería jurídica internacional y en la cual los gobiernos de los dos países fronterizos hacen parte[17].

f) La atracción de la inversión privada a las fronteras es importante para el logro de la mejora de las condiciones de vida de su población vía la generación de empleo que estas inversiones favorecerían. Sin embargo, el tema pasa básicamente por crear las condiciones que permitan estabilizar las economías fronterizas, haciéndolas tan poco susceptibles, como sea posible, a la evolución de la coyuntura económica de cada par de países fronterizos, con lo que se otorgará seguridad a la inversión. Este tema, de suyo complejo, probablemente exigirá armonizar algunos elementos de las políticas económicas y/o crear estímulos o atractivos a la inversión privada en dichas zonas, pero como parte de un esfuerzo binacionalmente comprometido y no como decisión unilateral de uno de los países; de lo contrario, los mecanismos a ser creados probablemente ahondaría las diferencias y la inestabilidad en las relaciones económicas fronterizas.

Una labor de promoción de la inversión en frontera bien orientada, destacando particularmente el hecho de que los bienes o servicios que ella produzca tendrán pleno acceso al mercado ampliado subregional o regional o, aprovechando su ubicación estratégica, al mercado internacional, es un asunto que debe ser considerado.

g) El establecimiento de mecanismos de fondos comunitarios, a nivel de cada organismo de integración subregional para el financiamiento de proyectos de integración fronteriza, aunque en el momento actual parece difícil de ser concretado exitosamente, no debe ser descartado de plano. Si él se supedita a los probables aportes de los gobiernos de los Países Miembros, es posible que sea muy difícil constituirlo tanto por la todavía poca comprensión e interés que el tema suscita, particularmente en los ministerios o secretarías de hacienda o finanzas, como por los casi siempre escasos recursos del tesoro público en los países de la región. Sin embargo, hay que recordar que los países del MERCOSUR han sido capaces de crear y poner en funcionamiento el FOCEM y los países del CARICOM el *Development Fund for Disadvantaged Countries, Regions and Sectors (CDF)*, si bien en ambos casos las demandas que está llamado a atender no son específicamente las de los proyectos de integración fronteriza (http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1 y http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres321_09.jsp). En esta posibilidad, y sobre la base de consultas hechas por los países de la Comunidad Andina en el pasado, es poco probable que la banca regional de fomento esté interesada en participar -excepto como fideicomisario- de esos eventuales fondos comunitarios.

h) Un volumen importante de recursos frescos pueden llegar a las fronteras de ALC, particularmente las que en el primer capítulo han sido tipificadas como “frontera ausente”, en tanto los países de que hacen parte promocionen adecuadamente los

[17] Es el caso de algunos proyectos promovidos en la frontera boliviano-peruana. Allí, la ejecución del proyecto de gestión de los residuos sólidos en las dos ciudades fronterizas de Desaguadero, ha debido ser encargado a la Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT), un organismo binacional autónomo que promueve y desarrolla programas y proyectos relacionados con el ordenamiento, manejo, control y protección de los recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema TDPS: Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa.

servicios ambientales que están en posibilidad de ofrecer a países que, como los del anexo A del Protocolo de Kyoto, están en la obligación (y seguirán estándolo después de 2012 cuando concluyan los compromisos de Kyoto y este instrumento sea reemplazado por otro) de reducir su nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esta opción puede ser particularmente interesante para gobiernos nacionales, regionales y locales, así como comunidades indígenas, que gestionan áreas naturales protegidas o territorios indígenas en sectores del bosque húmedo tropical de la región, que operan de manera natural como sumideros de carbono, función que puede ser valorizada y pagada por los países históricamente contaminadores y responsables del cambio climático.

5 El sistema urbano y el ordenamiento territorial fronterizo

"Configurar una estructura urbano-regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los efectos funcionales de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de integración fronteriza".

Es conveniente estimular la planificación urbano-regional conjunta entre ciudades fronterizas vecinas o "gemelas", para favorecer la creación, reforzamiento o la especialización de funciones urbanas, así como la complementación en materia de servicios entre ciudades vecinas. Es oportuno recordar que los sistemas de ciudades tiene una importancia fundamental no sólo por su calidad funcional en tanto que concentra las actividades secundarias y servicios, sino también porque constituyen el armazón o "esqueleto" de los sistemas espaciales nacionales y, en consecuencia, de la organización del territorio con fines de desarrollo. En las fronteras de la región ALC, algunas ciudades "gemelas", desarrolladas de lado y lado de la frontera, funcionan, en los hechos, con el carácter de una "ciudad binacional" (por ejemplo, Santana do Livramento y Rivera en la frontera brasilera-uruguaya; Cúcuta-Villa del Rosario / San Antonio-Ureña en la frontera colombo-venezolana), por lo que podrían capitalizar las ventajas de su vecindad geográfica para planificar conjuntamente su desarrollo urbano incluyendo la complementación funcional. Las proyecciones de una opción de estas características, adecuadamente desarrollada, serían enormes y podrían tener un impacto decisivo a nivel de la sociedad y economía de la región fronteriza común.

Entre otros aspectos que podrían ser abordados en un acuerdo bilateral que habilite un régimen de "ciudad binacional", se pueden mencionar los siguientes:

- La formulación y ejecución de un plan conjunto de ordenamiento urbano, que incluya componentes de sostenibilidad ambiental.
- La más amplia flexibilización del régimen fronterizo: ninguna restricción ni exigencia que pudiera limitar el libre desplazamiento de personas, vehículos y mercancías en la zona por definir.
- Los servicios urbanos que serían atendidos conjuntamente: recojo y tratamiento de desechos urbanos; transporte interurbano; regulación y reordenamiento del comercio local; actividades de almacenamiento y bodegaje y, en general, servicios en frontera al comercio internacional (centros de transferencia, puertos secos).
- El fortalecimiento y libre acceso de sus habitantes a servicios sociales existentes en ambas ciudades: salud, educación, recreación.
- La definición de los proyectos de infraestructura social y económica necesarios para fortalecer el desarrollo económico de ambas localidades: electrificación, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, terminales de transporte terrestre fronterizo, entre otros.

Adicionalmente, los aspectos de soberanía de los Estados involucrados ameritan una clara definición y podrían quedar zanjados en el mismo acuerdo de establecimiento del régimen de ciudad binacional. Entre otros, estos aspectos son:

- El del pleno ejercicio de soberanía de cada Parte en sus respectivos territorios a través de las autoridades nacionales: fuerzas armadas, servicios públicos nacionales (prefectura, aduanas, policía); así como lo relativo a la vigencia del marco legal nacional.
- El del régimen de la propiedad inmobiliaria dentro del área definida en el concepto de "ciudad binacional".
- El del tratamiento a las inversiones en materia comercial, industrial y de servicios y los aspectos asociados a ellas como son tratamiento tributario, régimen laboral, etc.

Un par de asuntos que también debería considerarse en esta óptica de desarrollo urbano bajo el modelo de conurbación binacional, serían, el primero, comprometer el acondicionamiento de los terminales aéreos de las ciudades fronterizas para contar con uno de las características y dimensiones adecuadas para servir a las necesidades del comercio y del turismo de la conurbación binacional y del área fronteriza en general. Y, el segundo, considerar la posibilidad de habilitar áreas de tratamiento especial (tributario, laboral, aduanero) que combinen la necesidad de potenciar el desarrollo de las regiones de frontera con la mejora de las condiciones de accesibilidad de sus producciones a terceros mercados. Si bien en una óptica exclusivamente nacional este recurso genera distorsiones en los equilibrios económicos en frontera, visto como un proyecto conjunto, del par de países fronterizos, puede jugar un papel importante en la superación del carácter periférico de estos espacios.

IV. REFLEXIONES FINALES

1. América Latina y el Caribe es un espacio regional individualizado, rico en recursos naturales, diverso social y culturalmente, y escenario en años recientes a un proceso de intenso crecimiento económico enmarcado en la globalización que, sin embargo, todavía no ha superado las profundas asimetrías estructurales ni obtenido logros significativos en materia de cohesión social, incluyendo dentro de este cuadro de situación a sus fronteras internas, de modo que el gran reto del desarrollo para la región sigue siendo la reducción de la pobreza.

2. La integración regional, con sus éxitos y fracasos a lo largo de medio siglo, es en la actualidad más necesaria que nunca, tanto en lo político como en lo económico, social y cultural, para poder enfrentar con perspectiva de éxito los impactos de la globalización y para que la región gane una presencia y un espacio protagónico en el nuevo escenario mundial. En ese sentido, el establecimiento de la CELAC a inicios de 2010, constituye un hito para otorgar a los procesos de integración subregional el respaldo político que les permita cumplir con los objetivos de consolidación del mercado común, la reducción sustancial de las asimetrías estructurales y particularmente la reducción de la pobreza, así como asegurar para la región un lugar expectante en el escenario mundial, proyectando su presencia con creciente autoridad en los temas más importantes de la agenda mundial.

3. Como parte de ese proceso, las fronteras internas de la región deben jugar un papel activo, dado que constituyen escenario de expresión de intereses comunes y de

aplicación transversal de mecanismos e instrumentos que contribuyen a la mayor cohesión y logros de la integración regional. En la perspectiva de la integración de ALC, las fronteras sólo puede ser entendida de manera binacional y sus problemas y potencialidades pueden ser mejor abordados en el marco de un esfuerzo compartido entre los Estados limítrofes y de un acompañamiento activo de los esquemas de integración subregional, allí donde sea posible y deseable su intervención.

4. La vastedad del territorio de ALC y el hecho de que él constituya la plataforma concreta que soporta a 33 Estados, dotados de características físicas, biológicas, demográficas, sociales, culturales, y políticas diferenciadas, además de un distinto grado de ocupación humana, explica el que en la región exista una heterogeneidad de "situaciones de frontera", 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 económicos.

5. La integración fronteriza, como proceso acordado bilateralmente (u ocasionalmente a nivel trilateral), tiene niveles de avance y énfasis distintos en todas las fronteras terrestres de la región. Precediéndole a ella, la "integración fronteriza espontánea" es una realidad cotidiana que se explica tanto por el carácter intrínsecamente gregario de los seres humanos, como por las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales prevalecientes. Muchas de estas condiciones han sido construidas por los propios Estados limítrofes mediante decisiones políticas y económicas que pueden o no haber tomado en cuenta las necesidades de las fronteras, pero que siempre tienen repercusiones directas en la vida de las comunidades fronterizas (por ejemplo: creación de nuevas unidades territoriales administrativas; normas que regulan aspectos migratorios, fiscales, aduaneros, entre otros).

6. La integración fronteriza es un proceso que ha mostrado y sigue poniendo en evidencia su valía para los países de la región en sus múltiples contribuciones en las siguientes tres direcciones: la superación, en las fronteras comunes, de las asimetrías estructurales y los problemas de cohesión social; la consolidación de los procesos de integración subregional; y, más recientemente, la proyección de la economía de ALC en el escenario internacional. Las experiencias exitosas que se presentan en este informe, permiten desglosar y destacar lo siguiente, indistintamente de la frontera en que esta característica o atributo se manifiesta con mayor intensidad:

- La mejora de la calidad de vida de sus habitantes, mediante las inversiones que por pares de países fronterizos se han ejecutado o se están realizando en materia de servicios sociales, especialmente salud, educación y saneamiento básico.
  La construcción de obras de electrificación, carreteras, telecomunicaciones, acueductos, que no sólo han permitido romper el aislamiento de muchas zonas de frontera, sino también dotarlas de las condiciones básicas para la transformación de su base económica. Con ese aporte, muchas de las fronteras de la región, están transitando desde una economía de subsistencia que predominó durante siglos, a otra moderna, que favorece su inserción gradualmente más competitiva en los circuitos de producción y distribución, tanto a nivel nacional como internacional.

El hecho de que muchos puntos de las fronteras en ALC constituyen también, debido a su ubicación estratégica, pasos de frontera internacional, en donde en el marco de la iniciativa IIRSA o como parte de la RICAM se están instalando infraestructuras y equipamientos importantes para la facilitación del tránsito comercial y turístico, es un

factor adicional que debe jugar en favor de la estabilización y crecimiento económico de las fronteras las que, gradualmente, están encontrarán oportunidades para ofertar bienes y servicios a ser incorporados a dichos tráficos y, de ese modo, contar con un factor clave y adicional de apoyo hacia su modernización y progreso. La institucionalidad para la integración fronteriza muestra importantes progresos en la región, ya que los países tienen establecidos, para casi todas ellas, mecanismos técnicos y políticos de análisis, promoción y supervisión de los procesos acordados. Sin embargo, aún se advierte que varios de ellos no tienen carácter permanente o bien todavía no involucran activamente a los actores locales fronterizos, situación que es necesario corregir prontamente.

El "régimen fronterizo", entendido como los acuerdos que establecen un sistema de facilidades para el tránsito de personas, mercancías, medios de transporte, y la utilización de servicios legales de uno a otro lado de la frontera, en áreas preestablecidas por los gobiernos de los Estados limítrofes, muestra grandes progresos. En casi todas las fronteras de la región estos regímenes han sido acordados y están en aplicación permitiendo, por ejemplo, el tránsito de personas solamente con el documento de identidad nacional. En algunas fronteras, como las de Centroamérica, esta apertura del régimen fronterizo enfrenta ciertas restricciones debido a los problemas de seguridad que imponen actividades situadas fuera de la legalidad.

El financiamiento de los proyectos de la integración fronteriza está mereciendo esfuerzos consistentes para su concreción, y, de hecho, algunos importantes proyectos se han ejecutado mientras que otros están en proceso de ejecución en diversas fronteras de la región. Sin embargo, el ritmo de realización de los mismos podría ser más activo, asunto que no está supeditado, en esencia, a la disponibilidad de recursos financieros, sino a las capacidades técnicas y administrativas para diseñar y ejecutar, como una unidad de concepción y ejecución, proyectos que se proyectan físicamente en el territorio de dos países. En la frontera ecuatoriano-peruana, funciona un buen ejemplo de esquema de financiamiento de proyectos fronterizos que vía el Plan Binacional o el Fondo Binacional fronterizo, y utilizando recursos públicos de ambos países o fondos de donación y cooperación, ha hecho posible durante la década pasada concretar inversiones por más de 2.600 millones de US$.

Vinculado a lo anterior, es importante destacar el funcionamiento de dos fondos de financiamiento subregionales que, no siendo específicos para proyectos de integración fronteriza, pueden ser adecuados, ampliados en sus objetivos y mecanismos de ejecución, o servir de inspiración para el establecimiento de fondos subregionales de integración fronteriza: el "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)" y el recientemente en funcionamiento "Development Fund for Disadvantaged Countries, Regions and Sectors (CDF)" en el CARICOM, los que, en ambos casos, son fondos que atienden necesidades similares a las presentes en las regiones fronterizas.

Entre los procesos de integración subregional, solamente el de la Comunidad Andina establece, en su tratado constitutivo, un mecanismo específico que reconoce la importancia de la integración fronteriza para el logro de los objetivos del acuerdo. Mientras tanto, los procesos de integración fronteriza en los países que hacen parte del MERCOSUR, al igual que en los de la SICA, se conducen, en esencia, a través de las iniciativas bilaterales o trilaterales de sus países miembros.

Los países de la región están descubriendo también la importancia de las ciudades fronterizas y la calidad funcional de su papel como factor de primer orden para el fortalecimiento de la integración bilateral y de sus procesos de integración fronteriza. En ese camino, en varias fronteras de ALC, y particularmente en las del MERCOSUR, a través de la red de MERCOCIUDADES, se vienen generando iniciativas en temas de ciudadanía, facilitación turística, etc., esbozándose también, entre varios pares de ciudades fronterizas de ALC, la conveniencia de contar con estatutos de "ciudad binacional", que incluyan aspectos tales como la planificación conjunta del ordenamiento urbano, la solución al suministro de servicios (energía, agua, transporte, telecomunicaciones), el uso indistinto de servicios sociales (salud, recreación, educación), o la gestión de los residuos sólidos, por señalar algunas áreas de posible gestión conjunta.

7. Es importante fomentar espacios de cooperación entre los países continentales y los insulares de ALC, lo que, dadas las características geográficas de éstos últimos, tendría que darse sobre las aguas de su mar territorial colindantes con las equivalentes de los estados continentales ribereños, es decir, sobre las fronteras marítimas. El tema del aprovechamiento de los recursos oceánicos, incluyendo el de los fondos marítimos, puede ser uno de ellos y podría se canalizado a través de acuerdos de cooperación horizontal para evaluar y poner en valor los recursos del zócalo continental (por ejemplo, hidrocarburos, nodos mineralizados) o los de los recursos hidrobiológicos, tanto neríticos como pelágicos. Otra área que presenta importancia es la de la seguridad marítima, en términos de ejercer un mejor control sobre la pesca furtiva o ilegal, el tráfico comercial ilegal, y otras actividades fuera de la ley que pueden atentar contra los intereses y la soberanía de los estados que comparten fronteras marítimas. En este último aspecto, la experiencia de los países del CARICOM a través del mecanismo RFM puede ser un buen punto de referencia para, con base a él, construir acuerdos de cooperación con los países continentales de la subregión del Caribe.

8. El abordaje de la integración fronteriza en la región tiene muy poco en común con el que puede ser recomendable para otras realidades continentales, como la de la Unión Europea, por ejemplo. En esa región, las fronteras son territorios periféricos al conjunto de la Unión, por tanto, limítrofes con terceros países, mientras que en ALC las fronteras son, casi por definición, no sólo regiones de menor desarrollo relativo, sino, territorios que se ubican en el corazón del continente, cuya población está afectada, en muchos casos o en alta proporción, por situaciones de aguda pobreza. De este modo, la cooperación del bloque de la UE en favor de los procesos de integración fronteriza en ALC, particularmente en la Comunidad Andina, en Centroamérica donde ya está presente, y en menor grado en MERCOSUR, debe tomar en cuenta este carácter diferenciado de las fronteras y concretarse a ciertos aspectos de asistencia técnica (por ejemplo: funcionalidad de los pasos de frontera; régimen de ciudades binacionales), y a canalizar los recursos de cooperación financiera de que dispone como parte de sus fondos estructurales. En ese aspecto, la UE está demostrando que su estructura político institucional, se adapta a las exigencias de cada dinámica fronteriza en ALC.

9. En una región como América Latina y el Caribe que tiene varios procesos de integración subregional y de cooperación regional o subregional en curso, con un espacio de concertación y convergencia recientemente inaugurado con el establecimiento de la CELAC, la integración fronteriza debe encontrar en ellos un lugar ideal en el que instalarse y crecer vigorosamente, porque su carácter geográfico y político, antes que temático o sectorial, la convierte en una

herramienta estratégica transversal a todos los temas que interesan a la integración de la región en esos lugares de contacto entre los países de la región que son sus fronteras internas.

10. La integración fronteriza, más allá de tener una concreción bilateralmente o en el marco de los esquemas de integración subregional, debe ser reconocida como una política de integración regional de América Latina y el Caribe. En esa medida, es importante que se le reconozca un espacio de coordinación permanente en los foros y acuerdos que participan de la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, siendo algunas de las líneas de trabajo que podrían ser comprometidas, las siguientes:

- Estudios y análisis de la institucionalidad de la integración fronteriza en los diferentes escenarios bilaterales o subregionales, orientados a proponer alternativas para su fortalecimiento y para la promoción de espacios de diálogo, entre ellos, y con otros mecanismos complementarios en la región. Entre estos últimos, los relativos a la integración física, territorialidad, asimetrías estructurales, descentralización y otros temas que comparten con la integración fronteriza la característica de introducir una óptica espacial a la agenda del desarrollo y la integración regional.

- Eventos regionales orientados a identificar los vacíos en la normativa sobre la integración fronteriza en ALC, en la perspectiva de generar oportunidades para que ellos sean superados, complementando y contribuyendo a hacer más eficientes las políticas bilaterales o las de los bloques de integración subregional sobre la materia.

- Elaboración de propuestas de herramientas de apoyo para la formulación de los planes y programas de integración fronteriza, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades de los gestores de proyectos de integración fronteriza, de modo de ayudarlos a enfrentar exitosamente el reto que significa poner en marcha los engranajes que garanticen el progreso de los proyectos priorizados en su etapa de pre-inversión, ejecución y monitoreo durante su funcionamiento.

- Convocatoria a delegados de los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda y de planeación de los países de la región, para considerar la posible definición de un conjunto de prácticas armonizadas que reconozcan un tratamiento prioritario en los presupuestos de inversión pública a los proyectos de integración fronteriza, probablemente favoreciendo la introducción del concepto de "proyecto de integración fronteriza" dentro de las categorías presupuestales que esas entidades manejan. El propósito de un ejercicio de este tipo sería favorecer que un proyecto común a dos entidades territoriales fronterizas pertenecientes, cada una, a un Estado diferente, encuentre una fórmula práctica para ser ejecutado y no tenga que serlo como dos proyectos paralelos, uno por cada país, acarreando falta de concepción unitaria, sobrecostos y consecuente ineficiencia en el empleo de recursos escasos.

- Realización de estudios y reuniones de análisis con delegados de gobiernos, directivos de los organismos de la institucionalidad fronteriza, banca regional de fomento, y agencias de cooperación internacional y de países amigos, en la perspectiva de contar con elementos para definir la conveniencia y viabilidad de

establecer fondos financieros (binacionales, subregionales, regional) para su aplicación a planes, programas y proyectos de integración fronteriza.

- Realización de estudios y discusión de sus resultados, respecto a la posible adopción de un modelo de régimen de promoción de la inversión privada en frontera, que destaque la ubicación estratégica de estos espacios respecto a los tráficos comerciales y turísticos que el despliegue de la infraestructura regional (proyectos IIRSA, RICAM) está generando, régimen que debería focalizarse en ofrecer estabilidad a la inversión y a favorecer la legitimación de los emprendimientos empresariales informales ya existentes que producen bienes y servicios en las fronteras de la región.

- Apoyo al Proceso Sectorial de Integración (PSI) "Pasos de frontera" de la iniciativa IIRSA y procesos equivalentes en la RICAM, mediante la formulación de propuestas de estrategia de promoción de la participación de las economías fronterizas y de otras áreas emergentes, en los circuitos productivos, comerciales y de servicios que se vayan configurando conforme se ejecutan los proyectos que forman parte de cada eje vial. En el caso de la iniciativa IIRSA, ello llevaría a profundizar la denominada "visión de negocios", colocando más énfasis en la realidad específica de las fronteras, que ofrezca como resultado una agenda de productividad y competitividad para esas regiones.

- Con el compromiso activo de los sistemas estadísticos nacionales, elaborar un modelo de estructuras espaciales que actualmente tienen vigencia en ALC, que ayude a identificar la relativa homogeneidad territorial a escala de determinada categoría de unidades territoriales (estado, provincia, departamento, distrito, municipio, entre otros) dentro de la heterogeneidad de situaciones sociales, culturales y económicas vigentes en la región. Dicho modelo, traducido en un atlas regional, puede constituirse en una herramienta básica para la gestión integrada del territorio, en tanto facilitaría la identificación de las áreas hacia dónde dirigir o concentrar prioritariamente los programas comprometidos en el contexto de la integración física, la integración fronteriza, y otros mecanismos de los procesos de integración subregionales y regional. La tipología de "situaciones de frontera" contenida en el punto 3.1 de capítulo I de este informe, puede utilizarse como una referencia inicial en lo que se refiere a las estructuras espaciales fronterizas.

- Organización de eventos orientados a estimular la réplica de las buenas prácticas de integración fronteriza en la región, a través de proyectos modélicos de cooperación horizontal, pasantías, entre otros, que permitan compartir experiencias.

- Apoyo a la difusión de los procesos de integración fronteriza, su normativa, institucionalidad y avances, para el posicionamiento del tema a todo nivel, tanto en la región como internacionalmente.

La alta representatividad del SELA como organismo de cooperación regional del que participan 28 de los Estados de ALC que están comprometidos en la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, invita a sugerir la conformación, bajo su coordinación, de un Observatorio sobre los procesos de integración fronteriza en ALC que operaría como un punto de encuentro y núcleo de seguimiento, análisis,

debate y formulación de propuestas para la mejor gestión del tema en la región. Al efecto, se convocaría a representantes de gobiernos (nacionales y locales), investigadores reconocidos, organismos de integración y cooperación subregional, la Academia, banca regional de fomento, y actores representativos de la sociedad civil fronteriza. Ello contribuiría a superar la carencia de un espacio para la mirada conjunta de la integración fronteriza en la región, función que de alguna manera cumplía el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del BID en la segunda mitad de la década de 1980 y primeros años de la de 1990, antes del impulso que desde el año 2000 cobró la Iniciativa IIRSA.

BIBLIOGRAFÍA

- *ACUERDO DE CARTAGENA.*
  1987. **Texto modificado por el Protocolo de Quito**.
- *ACUERDO DE CARTAGENA*.
  2003. **Texto oficial codificado por la Decisión 563**.
- *ALADI-SGCAN-MERCOSUR-SELA-OTCA-CEPAL-CAF.*
  2005. **Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana**. Foro de reflexión "Un Nuevo tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana". La Paz, Bolivia.
- *ALZUGARAY TRETO, Carlos.*
  2001. **La integración Política latinoamericana y Caribeña: Un proyecto comunitario para el siglo XXI** (coautor). Universidad de Guadalajara, México.
- *ARRÓSPIDE, José Antonio.*
  2010. **La experiencia del Plan Binacional para el desarrollo y la integración en la frontera peruano-ecuatoriana**. Ponencia en: "Primera Feria Internacional de Desarrollo e Integración Fronterizos". Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Lima.
- *ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN – ALADI.*
  1980. ***Tratado de Montevideo***.
- *ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO – ALAC.*
  1960. **Tratado de Montevideo**.
- *ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO – ALAC.*
  1960. **Resolución 10 "Tráfico Fronterizo**".
- *BALLÉN, Francisco y Luis Alberto OLIVEROS.*
  1998. **Apoyo a la Facilitación del Transporte Terrestre en los Pasos de Frontera**. Secretaría General de la Comunidad Andina; Lima, Perú.
- *BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Departamento de Integración, Grupo Consultivo Regional Andino.*
  2001. **Plan Andino de Cooperación Transfronteriza; un estudio integral de los pasos de frontera intraandinos**.
- *BENITEZ, Raúl.*
  2010.
- *BOLIVIA – PERÚ.*
  1974. **Convenio sobre Comercio Fronterizo Boliviano-Peruano.**
- *BOLIVIA – PERÚ.*
  2010. Grupo de Trabajo Binacional para la Implementación del Centro Binacional de Atención en Fronteras, CEBAF Desaguadero. **Acta de la VIII Reunión**. Puno, Perú.
- *BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia.*
  1986. **Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza**. En: "La frontera como factor de integración". Revista Integración Latinoamericana, INTAL N° 118.
- *BRASIL. Ministerio de Integración Nacional.*
  2005. **Propuesta de Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera; Bases de una política integrada de desarrollo regional para la franja de frontera** (portugués). Brasilia DF, Brasil.
- *BRASIL – PERÚ.*
  2009. **Acuerdo Marco para el establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Brasil-Perú**.
- *BRASIL – URUGUAY.*
  2002. **Nueva Agenda de cooperación brasilero-uruguaya para el desarrollo de la región fronteriza común**.

- *CALDERÓN, Nils y Luis Alberto OLIVEROS.*
  1991. **Programa de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana: Informe Binacional**. Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) – Banco Interamericano de Desarrollo (BID). J/IF/57; Lima, Perú.
- *COLOMBIA – CHILE – ECUADOR – PERÚ – VENEZUELA.*
  1966. **Declaración de Bogotá**.
- *COLOMBIA – VENEZUELA*
  1989. **Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.**
- *COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL).*
  2010. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2008**. Santiago de Chile.
- *COMUNIDADES EUROPEAS*
  2002. **Las políticas estructurales y los territorios de Europa. Cooperación sin fronteras.**
- *CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES.* Decisiones:
  1999. Decisión 459, **Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.**
  2001. Decisión 501, **Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina.**
  2001. Decisión 502, **Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.**
  2002. Decisión 534, **Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas Andinas**.
  2003. Decisión 541, **Plan Andino de Salud en Fronteras – PASAFRO**.
  2004. Decisión 601, **Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS**.
- *CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.*
  1997. **Protocolo de Kyoto.**
- *COSTA RICA – PANAMÁ.*
  1992. **Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica – Panamá.**
- *DARDON, Jacobo.*
  2003. **La franja fronteriza de Guatemala con México: características, sitios de cruce, flujos migratorios y gobernabilidad**. Ponencia en: "I Encuentro Internacional sobre Desarrollo e Integración Regional en el Sur de México y Centroamérica". San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.
- *ECUADOR – PERÚ.*
  1971. **Convenio constitutivo de la Comisión Económica Permanente Peruano-Ecuatoriana.**
- ECUADOR – PERÚ.
  1998. **Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.**
- *ECUADOR – PERU.*
  2007. **Declaración Presidencial de Tumbes**.
- *ECUADOR – PERÚ.*
  2009. **Informe del Plan Binacional a la VIII Reunión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Peruana.**
- *EL SALVADOR – GUATEMALA – HONDURAS.*
  1997. **Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio.**
- *EL SALVADOR, Vicepresidencia de la República, Dirección Ejecutiva Nacional del Plan Trifinio.*
  2010. **Plan Estratégico de la Región del Trifinio – El Salvador 2010 – 2020**. San Salvador.
- *ESPAÑA.*

2001. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Información Comercial Española (ICE). **El Sistema de Integración Centroamericana y los principales indicadores económicos regionales**. En: "Boletín Económico de ICE" N° 2689; abril 2001.

- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (*CAF).*
  2010. **Relatoría de Mesa América Latina y el Caribe en el Mundo**. **II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales.** México.
- *FOUCHER, Michel.*
  1997. **Tipología de las frontera contemporáneas**. En: "Las fronteras del istmo, fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central". Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) México.
- *GUEVARA, Rolando.*
  2003. **Centroamérica: integrándose hacia el futuro**. En: "La Integración centroamericana: realidad y perspectivas". Comisión Europea.
- *GUSSONI, Jorge.*
  2009. **Río Cuareim (transfronterizo), Departamento de Artigas, Uruguay; Municipios de Livramento, Quaraí y Barra do Quaraí, Brasil**. Ponencia en: "Primer Encuentro de Organismos de Cuenca de América Latina y el Caribe". Foz de Iguazú, Brasil.
- *ITURRIZA, Jorge.*
  1986. **Integración Fronteriza. Un enfoque metodológico**. En: "La frontera como factor de integración". Revista Integración Latinoamericana INTAL, N° 118.
- *LISÓN, Carmelo.*
  1992. **Individuo, estructura y creatividad. Etopeyas desde la antropología cultural.** Akal, Madrid.
- *LOVELL, Tricia*
  2008. **Regionalism versus National Sovereignity: the promise and problems of a CARICOM fisheries agreement.** Naciones Unidas; División de Asuntos Oceánicos y Derechos del Mar.
- *MECANISMO REGIONAL DE PESCA DEL CARIBE (*CARIBBEAN FISHERIES MECHANISM - CRFM).
  2008. **Second Medium Term Plan 2008 – 2011.**
- *MÉNDEZ, Oscar.*
  2009. **Experiencias transfronterizas: Costa Rica – Panamá y Costa Rica – Nicaragua**. En: "Costa Rica y la Cooperación Sur-Sur/Triangular". Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; San José, Costa Rica.
- *MERCOSUR.*
  1996. **Protocolo sobre integración física del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile**.
- *MERCOSUR. CONSEJO DEL MERCADO COMÚN.*
  2002. Decisión N° 05/02, **Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza**.
- *MOREIRA, Constanza.*
  2005. **Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- *NAVARRETE, Margarita.*
  2006. **Región fronteriza uruguayo-brasilera. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza**. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.
- *ODONNE, Nahuel.*
  2009. **Compilación de Proyectos de cooperación transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay**. En: I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay; CeSPI-IILA. Ciudad del Este, Paraguay.
- *OLIVEROS, Luis Alberto.*

1991. **Bases para una estrategia de integración fronteriza en la Subregión Andina** (informe de consultoría). Junta del Acuerdo de Cartagena; Lima.

- *OLIVEROS, Luis Alberto.*
  2000. **Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad: reflexiones sobre la importancia de los Acuerdos**. En: "El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998". Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial; Lima.
- *OLIVEROS, Luis Alberto.*
  2002. **La Integración de las Fronteras Andinas**. SG/di 439; Lima.
- *OLIVEROS, Luis Alberto.*
  2003. **La problemática del transporte internacional por carretera en los pasos de frontera de la Comunidad Andina.** Informe. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- *OLIVEROS, Luis Alberto.*
  2004. I**nforme final de actividades del Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo**. **de la Comunidad Andina – BPIF**. Secretaría General de la Comunidad Andina
- *OLIVEROS, Luis Alberto.*
  2005. **Integración Física y Desarrollo Territorial en el contexto de la Integración Sudamericana**.- En: "Memorias del Seminario Internacional de Alto Nivel La Integración Sudamericana y sus Retos Futuros". FLACSO, Ecuador.
- *OLIVEROS, Luis Alberto y Marcelo ZENZANO.*
  2002. **Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina (BPIF), Propuesta Metodológica**. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- *ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)*. 1993. **Plan Trifinio**. Washington D.C, Estados Unidos.
- *ORTEGA DIAZ, Pedro.*
  1982. **El Congreso de Panamá y la Unidad Latinoamericana**. En: "Historia de Venezuela", Fundación Polar, segunda edición, Caracas.
- ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE -PNUMA.
  2009. **Perspectivas de medio ambiente en la amazonía, Geo Amazonía**. Panamá; Brasilia, Brasil; Lima, Perú.
- *OTÁLVORA, Edgar.*
  2003. **Fronteras en tiempo de globalización; el proyecto ZIF**. En: "Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales", N° 9.
- *PERÚ. Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Perú-Ecuador.*
  2009. **Lineamientos de financiamiento.**
- *PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores.*
  1998. **Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998.**
- *PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores.*
  2007. **Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos 2007 – 2021.**
- *PERU. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección Nacional de Desarrollo Fronterizo.*
  2009. **Desarrollo e Integración Fronteriza, Informe de Gestión 2005 – 2009.** Lima.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (*PNUMA).*
  2010. **Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe**. Panamá.
- *PRIETO ROZOS, Alberto.*

2005. **Ideología, Economía y Política en América Latina: siglos XIX y XX**. Editorial Ciencias Sociales. La Habana, Cuba.

- *QUAGLIOTTI, Bernardo.*
  2006. **Uruguay ante el Mercosur**,. Conferencia en: http://www.laondadigital.com
- *RHI SAUSI, José Luis y Nahuel ODONNE.*
  2010. **La Cooperación Transfronteriza entre las Unidades Subnacionales del MERCOSUR**. Ponencia en: "Primera Feria Internacional de Desarrollo e Integración Fronterizos". Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Lima.
- *RODRIGUEZ, Ennio y Peter VERSTEEG.*
  2003. **Integración regional centroamericana: avances recientes y retos futuros**. Comisión Europea.
- *SECRETARÍA DEL MERCOSUR.*
  2005. **Las asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana – MERCOSUR**. Documento presentado en el Foro de reflexión "Un Nuevo tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana". La Paz, Bolivia.
- *SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.*
  2003. **La nueva visión de la integración andina**. Ponencia en: "Seminario Subregional de Integración Regional e Integración Física en la Comunidad Andina y Sudamérica". Lima.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.
  2004. **Anteproyecto del Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina**. SG/dt 261; Lima.
- *SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.*
  2005. **Resultados del Taller Andino de Reflexión sobre "Integración Física y Desarrollo Descentralizado"**. SG/di 742; Lima.
- *SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.*
  2006. **Tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Andina**. SG/dt349, Lima.
- *SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.*
  2010. **Plan de Acción "Santa Cruz de la Sierra" del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina; avances al 30/11/10.** Secretaría General de la Comunidad Andina; Documentos para la XXV Reunión del GANIDF.
- *SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA).*
  2010. **Infraestructura Física para la Integración en América latina y el Caribe.** SP/CL/XXXVI.O/Di Nº 21-10.
- *SMITH, David.*
  1986. **La frontera Panamá-Costa Rica relaciones económicas y sociales**. En: "Estudios Sociales Centroamericanos" N° 40; Confederación Universitaria Centroamericana; San José, Costa Rica.
- *TAVARES, Maria da Conceicao y Gerson GOMES.*
  1998. **La CEPAL y la integración económica de América.** En: "Revista de la CEPAL", número extraordinario, octubre 1998, p. 213-228.
- *TELLO, Jorge.*
  2010. **Integración y Desarrollo Fronterizo en la Comunidad Andina**. Ponencia en: "Primera Feria Internacional de Desarrollo e Integración Fronterizos". Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Lima.
- *UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (VENEZUELA), CORPORACIÓN UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA, Y UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (COLOMBIA).*
  2005. **Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela).**
- *VANEGAS, Luz Marina.*

2007. **La democratización centroamericana y su influencia en las políticas de la Administración Calderón Fournier en la frontera norte**. En: Revista "Reflexiones", N° 86, pp. 117-128. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

- *VALENCIANO, Eugenio.*
  1990.**Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia.** En: Revista Integración Latinoamericana INTAL, N° 15.
- *VERA, Gary.*
  2010. **Plan Binacional de la Región Fronteriza Ecuador – Perú (Capítulo Ecuador)**. Ponencia en: "Primera Feria Internacional de Desarrollo e Integración Fronterizos". Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Lima.
- *ZABALGOITIA, José Antonio.*
  2010. **América Latina y el Caribe en el Mundo**. Ponencia en: "II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales". Relatoría de Mesa América Latina y el Caribe en el Mundo. FLACSO – CAF. México D.F.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
  www.iadb.org/intal/
- COMISIÓN EUROPEA, POLÍTICA REGIONAL INTERREG III
  http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/finan/finan
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SALVADOR
  http://ec.europa.eu/delegations/salvador/
- FEDERACIÓN DE CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA DE AMÉRICA DEL SUR
  http://federasur.org.br/
- FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR
  http://www.mercosur.int/focem/
- INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA
  http://www.iirsa.org
- MECANISMO REGIONAL DE PESCA DEL CARIBE (CARIBBEAN REGIONAL FISHERIES MECHANISM - CRFM)
  http://www.caricom-fisheries.com
- MERCOCIUDADES
  http://www.mercociudades.org
- MERCOSUR
  http://www.mercosur.org.uy
- PLAN TRIFINIO
  http://www.plantrifinio.com
- PROYECTO INTEGRACIÓN Y DESARROLLO MESOAMÉRICA
  http://www.proyectomesoamerica.org/
- RED DE NOTICIAS DE CARICOM
  http://caricomnewsnetwork.com
- SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA
  http://www.comunidadandina.org
- SECRETARÍA GENERAL, PROYECTO SISTEMA ACUÍFERO GUARANÍ
  http://www.sg-guarani.org/
- SECRETARIADO DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE – CARICOM
  http://www.caricom.org
- SISTEMA DE ESTADÍSTICAS DE COMERCIO DE CENTROAMÉRICA
  web http://estadisticas.sieca.int
- SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA
  www.sica.int
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
  www.sela.org

A N E X O

LISTADO DE FRONTERAS TERRESTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(De sur a norte)

A N E X O

LISTADO DE FRONTERAS TERRESTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(De sur a norte)

1. Argentina – Chile
2. Argentina – Uruguay
3. Brasil - Uruguay
4. Argentina - Brasil
5. Argentina – Paraguay
6. Brasil - Paraguay
7. Argentina – Bolivia
8. Bolivia – Chile
9. Bolivia – Brasil
10. Bolivia - Paraguay
11. Chile - Perú
12. Bolivia – Perú
13. Brasil – Perú
14. Brasil – Colombia
15. Colombia - Perú
16. Ecuador – Perú
17. Colombia – Ecuador
18. Brasil – Venezuela
19. Brasil - Guyana
20. Colombia – Venezuela
21. Brasil – Francia (Guayana Francesa)
22. Brasil – Suriname
23. Guyana – Venezuela
24. Colombia – Panamá
25. Costa Rica – Panamá
26. Costa Rica – Nicaragua
27. Honduras – Nicaragua
28. El Salvador – Honduras
29. El Salvador – Guatemala
30. Guatemala – Honduras
31. Belice – Guatemala
32. Belice – México
33. Haití – República Dominicana.