

Desarrollo e integración fronteriza

Serie Minutas N° 73-23, 27/06/2023

Resumen

La presente minuta sobre Desarrollo e integración fronteriza, explora el establecimiento de lazos de integración entre regiones fronterizas y entre ellas y los principales centros de desarrollo de los países, dimensión que de acuerdo a características geográficas regionales es altamente compleja y plantea desafíos más allá de lo demográfico. Este documento ha sido preparado para la participación de la delegación parlamentaria chilena en las sesiones de Parlamento Andino en Bogotá, 28 junio - 1 julio 2023

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

La integración fronteriza en América Latina

Los proyectos de desarrollo fronterizo tratan de establecer vínculos entre zonas que han sido segmentadas artificialmente por los límites internacionales. Tienen por objeto establecer lazos de integración entre esas regiones y entre ellas y los principales centros de desarrollo de los países, razón por la cual la integración de estas zonas geográficas es altamente compleja y plantea desafíos más allá de lo demográfico.

En América Latina las ciudades de frontera viven agudos procesos de transformación, distintos a los que ocurren en otras urbes, los cuales conducen a cambios respecto a cómo se las concibe dentro del Estado-Nación. En la actualidad se supera la lógica anterior de la urbanización latinoamericana compuesta por ciudades nucleares, para transitar hacia las regiones urbanas (Carrión, 2017). En el caso de las urbes de las zonas de frontera se conforma una aglomeración urbana que se origina en la confluencia de varios Estados en simultáneo y no solo por uno solo, como era anteriormente¹. Más aún, en América Latina el establecimiento de las fronteras, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, "dio lugar a una enorme cantidad de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros"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 rasgos específicos en esos territorios contiguos de dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada "situación de frontera". En América Latina y el Caribe, - en palabras del informe del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)-, pueden definirse tres conjuntos tipológicos de "situaciones de frontera", cada uno de ellos poseedores de

- 1 FLACSO, Integración Fronteriza en la América Latina del Siglo XXI (Enero, 2023), disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/59513.pdf>. Fecha de consulta: 23-06-2023.
- 2 Oddone, Nahuel & Sausi, José & Conato, Dario & Coletti, Raffaella. (2009). Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas.

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, su carácter urbano o rural, y las características e intensidad de sus relaciones socio-culturales;
- (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)³.

Respecto a situaciones de regionalización transfronteriza en América Latina, podemos observar que en esta región no existe ningún proyecto integracionista que se haya propuesto la superación de los estados nacionales, como sí lo ha sido por ejemplo la Unión Europea, caso paradigmático de integración. No hay en el continente procesos significativos ni permanentes de gobernanza ni de institucionalización transfronteriza más allá de acuerdos básicos y pragmáticos para agilizar algunos procesos o acceder a recursos, como son los casos de los Comités de Integración y Desarrollo Fronterizo en el cono sur y de las Zonas de Integración Fronteriza en el área andina. Pero al mismo tiempo, y a contrapelo de esta carencia, se puede afirmar que las fronteras latinoamericanas han asumido incrementos sustanciales de flujos de personas, capitales, mercancías, etc., lo que ha suscitado diversas expresiones de regionalización transfronteriza. Estas regiones son multidimensionales, en la medida que en su formación y

3 SELA, La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe (2012). Disponible en: <https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00410.pdf>. Fecha de consulta: 27-06-2023.

desarrollo inciden factores diversos (culturales, geopolíticos, ambientales, económicos)”⁴.

Desafortunadamente, y teniendo como causa directa el centralismo latente en el modelo político y económico, tradicional en la gran mayoría de países latinoamericanos, “la acción gubernamental llega frágil a la periferia, con el agravante que, normalmente estos territorios se encuentran con vecinos en condiciones similares en la otra parte de la frontera. En otras palabras (...) las áreas fronterizas latinoamericanas suelen presentar índices de desarrollo económico-sociales inferiores al resto de regiones de sus respectivos países. De esta manera, se hace de especial interés determinar el papel que desempeñan las políticas de integración fronteriza. Esto, porque están siendo ineficientes en lo que respecta a su capacidad para mejorar el bienestar de su población (especialmente en las fronteras); fundamentalmente como consecuencia de una falta de articulación con las políticas del país vecino”⁵.

Uno de los ejemplos de éxito en la región latinoamericana, no obstante la falta de políticas institucionales perdurables, es aquél comprendido entre la frontera de Ecuador y Perú. Así, en noviembre del año recién pasado se renovó un Memorandum de Entendimiento entre los dos Capítulos del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador y la Oficina Regional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para América del Sur. “Desde hace 24 años, el Plan Binacional contribuye a mejorar la calidad de vida de la población del norte y nor-oriental del Perú, y del sur y oriente del Ecuador, promoviendo proyectos y programas que permiten integrar económicamente la región fronteriza y acelerar su desarrollo productivo y social. La UICN, por su parte, es la autoridad mundial en cuanto al estado de la naturaleza y los recursos naturales, así como las medidas necesarias para protegerlos.

Así, el pasado 11 de agosto [de 2022], se firmó un Memorando de Entendimiento con el objetivo de identificar y ejecutar, de manera conjunta, programas y

4 Información extraída de Dilla Alfonso, Haroldo, & Breton Winkler, Ingrid. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis (Santiago)*, 17(51), <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1348>

5 RAP Pacífico, <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Documento-Tecnico-del-Foro-Region-frontera-y-union.pdf>, fecha de consulta: 27-06-2023.

proyectos que promuevan la buena gobernanza, conservación, restauración y gestión sostenible de los ecosistemas terrestres y de agua dulce; la gestión integral del cambio climático y la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones en la zona de integración fronteriza (ZIF) entre las dos Naciones.

Muestra de ello, es la colaboración iniciada en 2021 en el ámbito del Proyecto Bridge – fase 4, con el estudio acerca del estado del arte de las inversiones en agro producción, acuacultura, productos forestales no maderables, artesanías, y turismo; y la propuesta de una herramienta que permite priorizarlas según su triple impacto positivo en el desarrollo sostenible de la ZIF. De esta forma se promueve la diversificación de la economía, la mejora de los medios de vida y la conservación de los ecosistemas asociados a estas inversiones⁶.

6 Caso estudio extraído de sitio web <https://www.iucn.org/es/noticias/202211/plan-binacional-peru-ecuador-y-uicn-apoyan-la-gestion-de-recursos-hidricos-y>. Fecha de consulta: 23-06-2023.