

Fronteras, integración, cooperación y desarrollo regional

Borders, integration, cooperation and regional development

Págs. 73 - 81

Grupo de investigación: Desarrollo y Equidad
Línea de investigación: Economía Internacional, Integración y Cooperación Económica
Esperanza Bonilla Olano•

Recibido: septiembre 12 de 2016 Aceptado: noviembre 16 de 2016

Lograr el desarrollo fronterizo implica una construcción de realidades a partir de profundizar procesos de integración y cooperación, en el marco del desarrollo regional

RESUMEN

Tanto el análisis de la problemática de las zonas de frontera, como la propuesta de estrategias y políticas de desarrollo fronterizo en particular en el ámbito latinoamericano y colombiano, requieren enmarcarse en concepciones que superen los esquemas que privilegian los problemas limítrofes y administrativos como los fundamentales de las zonas colindantes binacionales. En este escrito se expone una reflexión sobre la relación existente entre el desarrollo regional, la integración y la cooperación, tomados como referentes analíticos para determinar las estrategias y las políticas que posibiliten convertir de manera efectiva los espacios fronterizos y la población que en ellos habita en objetos y, a la vez, sujetos de desarrollo económico-social articulado al desarrollo nacional.

Palabras clave: frontera, frontera fractura-frontera costura, frontera activa e inactiva, desarrollo regional, cooperación-integración

ABSTRACT

Both the analysis of the problems of border areas, such as the proposed strategies and policies border development particularly in the Latin American and Colombian level, require framed in concepts that exceed schemes that favor neighboring and administrative problems as fundamentals binational surrounding areas. In this paper a reflection on the relationship between regional development, integration and cooperation, taken as analytical references to determine the strategies and policies that will effectively convert the border areas and the population inhabiting them exposed objects and also subjects of economic and social development articulated national development.

Key words: Border, border -frontera seam fracture, active inactive border and regional, development, cooperation-integration

• Economista, docente investigadora del programa de Economía de la Universidad de América. esperanza.bonilla@investigadores.uamerica.edu.co

INTRODUCCIÓN

Este artículo reflexiona sobre el desarrollo fronterizo y su relación con el desarrollo regional y los procesos de integración y cooperación, entendiendo que subyace a esta relación la lógica de los Estados, la lógica de los mercados y el vínculo entre la política exterior y la política económica internacional.

El avance acelerado de la globalización e internacionalización de las economías se considera razón más que suficiente para profundizar los procesos de desarrollo regional, de integración y cooperación económica, articulándolos al desarrollo fronterizo y transfronterizo como estrategia para lograr una inserción en dicha globalización en condiciones relativamente favorables, apoyándose en las fortalezas de que dispongan las zonas de frontera y en función de superar las debilidades y, de alguna manera, contrarrestar el sesgo antiintegracionista que sugieren las políticas de liberalización económica y apertura comercial (Pape, 2005).

La política de fronteras generalmente es concebida desde el ámbito de las relaciones internacionales de los gobiernos, prácticamente desarticulada de la política nacional de comercio exterior. Según Pape (2005): “se trata de que, al menos, el Estado se preocupe en formular políticas y regular los movimientos de mercancías, de personas y de servicios que se producen entre los países” (párr. 30).

Es preciso reconocer la relación existente entre las problemáticas de frontera y sus efectos en las economías nacionales; según información de la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana dada a la *revista Semana* en 2009: “debido a las restricciones impuestas por el gobierno venezolano, en septiembre del 2009, comparado con el mismo mes de 2008, las exportaciones colombianas a Venezuela cayeron un 49,5%” (citado por Capera, 2010, p. 4)

En la figura 1 se observa el comportamiento de la balanza comercial bilateral de Colombia con Venezuela; a partir de mediados del 2008, cuando se agudiza la crisis de las relaciones con el vecino país, las exportaciones de Colombia a Venezuela empiezan un descenso significativo, lo cual desde luego afecta los resultados globales del comercio exterior colombiano en el período en mención.

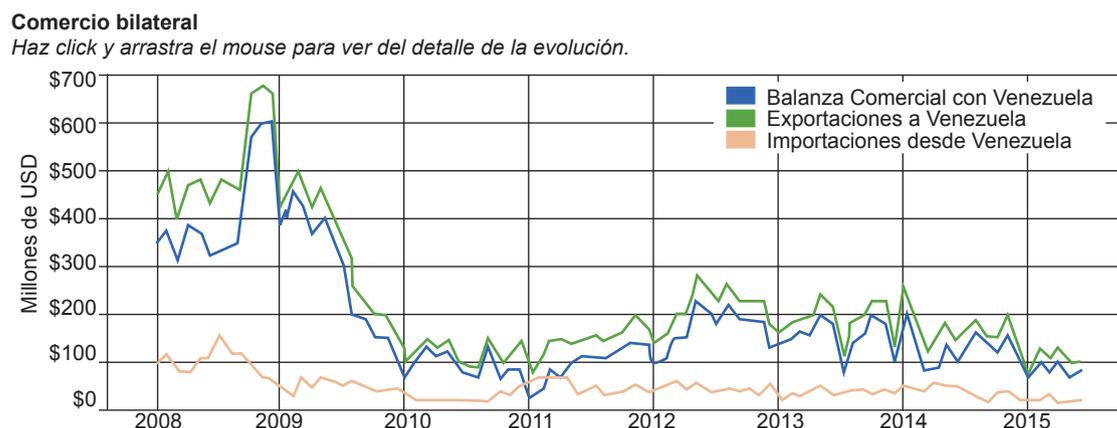


Figura 1. Comercio bilateral entre Colombia y Venezuela (2008-2015).

En el fenómeno fronterizo converge una compleja realidad que involucra aspectos económicos, socioculturales y políticos, de tal manera que afrontarla implica su análisis y propuesta de soluciones desde diversos ámbitos, algunos de ellos señalados por Rodríguez y Colomine (2004): “seguridad, planificación del desarrollo, integración -nacional/binacional-, ordenación territorial, subversión, tenencia de la tierra, narcotráfico, educación, conservación del ambiente, salud, infraestructura, calidad de vida, etc.” (p. 1). En consecuencia, la problemática fronteriza no debe abordarse solamente como un asunto de límites, soberanía y dependencia del vaivén de las diferentes crisis y coyunturas internas de cada país proyectadas en el ámbito fronterizo. Según Capera (2010):

[...] los años setenta y ochenta fueron caracterizados por tensiones ocasionadas por los intentos frustrados de delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela; entre los años 1994 y 1999, las relaciones entre Colombia y Venezuela, se vieron agudizadas como reflejo de las crisis internas de cada país, la extrema presión norteamericana, las divergencias entre los gobiernos los problemas fronterizos derivados de la agudización del conflicto armado colombiano, abusos por parte de la guardia venezolana, violaciones al territorio Colombiano fueron el pan de cada día de las relaciones colombo venezolanas. (p. 6)

Es importante señalar que la forma como se comporten las economías internas de los países fronterizos, las decisiones de política que en el interior de ellas se tomen, determinan la dinámica de los flujos comerciales binacionales y transfronterizos (Barrera, 1999).

MÉTODO

Referentes teórico-conceptuales

Los conceptos de frontera

La literatura sobre conceptualización de frontera es diversa; para efectos de este artículo, se conciben las fronteras como aquellos espacios dentro del territorio de un país en donde se hace presente una intensa relación e interdependencia entre dos regiones cercanas de diferentes países separadas por un límite geográfico. En estas zonas coexisten centros urbanos con funciones más o menos básicas como un sector de transporte, energía, telecomunicaciones, bancos, asociaciones gremiales entre otras. No hay que perder de vista las dinámicas sociológicas y económicas que se soportan en la construcción de vínculos humanos entre la población de un lado y otro del límite fronterizo (Oliveros, 2002).

A pesar de la vecindad entre grupos humanos ubicados geográficamente a cada lado de la frontera y la existencia de similitudes culturales y de diversa índole, el hecho de pertenecer a países diferentes genera particularidades que es necesario tener en cuenta en el análisis fronterizo. A propósito de esta temática, Álvarez, Giacalone Y Sandoval (s. f.) afirman:

[...] la franja fronteriza colombo-venezolana debe ser entendida como un espacio pluricultural caracterizado por los diferentes grupos que constituyen cada una de las regiones que lo componen. Al observar la frontera de manera vertical, prevalece cierta diversidad regional y grupal conformada por criollos e indígenas, que revela la diferencia idiosincrática existente, por ejemplo, entre un wayuu y un llanero, un andino y un nativo del Amazonas. La existencia de grupos humanos que pertenecen a Estados diferentes caracteriza una frontera activa. Por otra parte, cuando los espacios fronterizos no se encuentran ocupados por grupos humanos se hace referencia a “espacios vacíos” o frontera no activa. (p.11)

Oliveros (2002) sintetiza su concepto de frontera expresando:

[...] es una realidad compleja, 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. (párr. 14)

El concepto de frontera es extensivo al concepto de región frontera o región fronteriza, por cuanto se asocia con un subterritorio nacional que tiene unos límites geográficos, unas estructuras político-administrativas, económicas y socioculturales definidas. Tener en cuenta estas subregiones y sus características, es un insumo indispensable para la planificación del desarrollo económico-social.

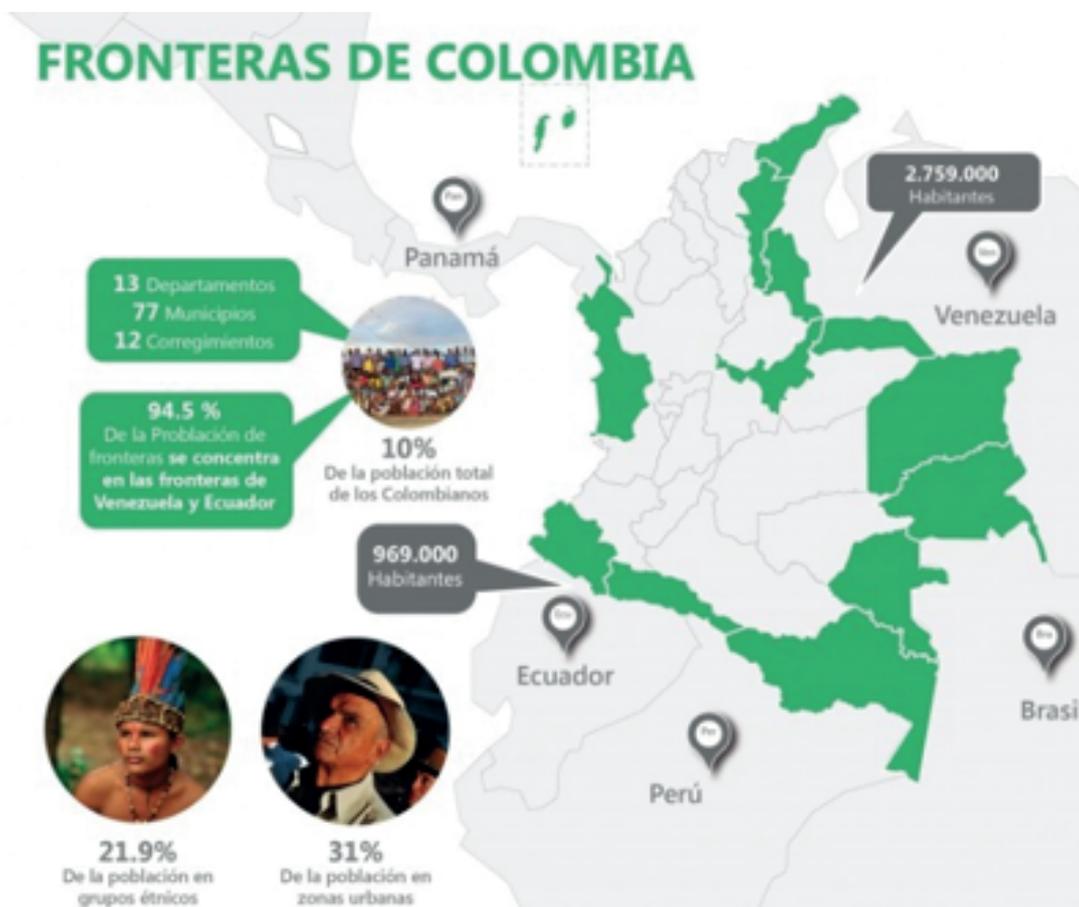


Figura 2. Mapa de frontera de Colombia. Fuente: Cancillería de Colombia (2016).

Colombia tiene una frontera terrestre que abarca 6.342 km en los límites con Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá y 980.000 km² de mar territorial, que corresponden a la frontera con Ecuador, Venezuela, Panamá, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Haití y Jamaica. De los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos, y de los mil doscientos municipios del país, setenta y siete son fronterizos.

De acuerdo con estadísticas del DANE, en el 2013 en los trece departamentos fronterizos del país vivían 6.6 millones de colombianos, el 14% de la población nacional. En los municipios fronterizos habitaban 4.3 millones de personas, que corresponden al 9,1% de la población nacional. Del total de la población que habitaba en las zonas fronterizas, cerca del 38% se asentaba en el espacio rural, y en los departamentos fronterizos, según la Cancillería colombiana (2016), “se alojaba el 49% del total de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana. Casi el 70% de los resguardos indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas de comunidades negras se encontraban en departamentos de Frontera” (sección Diagnóstico, párr. 4).

Tomando como referente de comparación el PIB per cápita nacional en pesos corrientes y el PIB per cápita de las zonas de frontera, se observa que a medida que pasa el tiempo la brecha se va incrementando, en efecto, según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (citado por Zarama y Valenzuela, 2014), en el 2002 la diferencia era de \$1,8 millones de pesos y en el 2012, subió a 4.000 millones de pesos.

Las relaciones fronterizas

En el contexto de la globalización se acentúa cada vez más la interdependencia entre países y bloques económicos, por ello, el comercio internacional e interfronterizo adquiere importancia estratégica para coadyuvar a fortalecer los procesos de integración y de desarrollo regional. Según Oliveros (2002), “las fronteras asumen actualmente una renovada importancia y prioridad, para cualquier país y bloque de integración, por lo menos en las siguientes tres dimensiones:” (sección Importancia de las fronteras, párr. 1)

- **En la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo**

Los modelos de desarrollo centralistas predominantes en el área andina han excluido a las regiones periféricas-fronterizas del desarrollo económico nacional, ello ha incidido de manera significativa en acentuar los desequilibrios regionales en el interior de los países. En consecuencia, es indispensable considerar el llamado “desarrollo fronterizo” en los planes de desarrollo nacional y, a su vez, articular estos últimos de manera activa a una estrategia de cooperación e integración fronteriza. Teniendo en cuenta que los espacios de frontera se caracterizan mayoritariamente por su marginalidad y su ubicación periférica, es escasa y a veces nula su integración a la sociedad y a las economías nacionales. Esta situación se refuerza debido a que los modelos de desarrollo de carácter centralista consideran de manera tácita algunas veces, otras explícitamente a las zonas de frontera como “áreas de reserva” susceptibles en algún momento de ser incorporadas al espacio nacional activo (Oliveros, 2002). Esta concepción hace que la problemática económica, social y cultural de las fronteras se agudice con el paso del tiempo.

- **En el afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica**

Uno de los objetivos económicos de los procesos de cooperación e integración fronteriza es ampliar los mercados internos y los espacios de intercambio de bienes y servicios y proyectar en el mediano y largo plazo su sostenibilidad.

Teniendo en cuenta que el intercambio comercial entre países fronterizos se realiza por vía terrestre, se hace imperioso mejorar las condiciones de infraestructura para los flujos de comercio. Esta adecuación infraestructural no debe generar impactos negativos, ni ambientales, ni en general

en el hábitat de los pobladores de estas regiones: “Las fronteras intrapaíses deben ser acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de nuestras economías nacionales, a fin de operar como una suerte de ‘bisagras’ que faciliten los intercambios biunívocos entre los países Andinos limítrofes” (Oliveros, 2002, sección Importancia de las fronteras, párr. 5). Frecuentemente, las políticas monetarias, fiscales, laborales y migratorias que cada país fronterizo adopta, no toman en consideración la afectación que estas producen ignorando que es allí en las zonas fronterizas y que es allí donde se confronta su grado de compatibilidad incompatibilidad con las de los vecinos.

Hechas las anteriores consideraciones y en coincidencia con lo planteado por Oliveros (2002), se considera que una política fronteriza debe contemplar aspectos que faciliten los trámites administrativos interfronterizos, que propendan por el desarrollo de la infraestructura de transporte vial y ferroviaria, que dote los límites de frontera con el necesario apoyo logístico para facilitar todas las actividades que allí se desarrollan: tales como comercio, carga y descarga de mercancías, control aduanero, etc.

- **En la articulación de los países fronterizos con el contexto internacional**

Los espacios intra e interfronterizos, articulados a procesos de cooperación e integración económica, para lograr una dimensión internacional, deben permitir el desarrollo de una oferta exportable que cumpla las exigencias de las demandas externas.

Desarrollo regional y su relación con el desarrollo fronterizo

Las zonas fronterizas hacen parte de espacios regionales de los países, en consecuencia, su desarrollo debe estar articulado al de las regiones a las cuales pertenecen. Toda vez que en las zonas de frontera se “desenvuelven procesos económicos y sociales con características propias, debido a su naturaleza transfronteriza, por estar formados por territorios contiguos de dos o más países, demandan política y decisiones de política armonizadas con la política nacional de desarrollo regional” (Meza, 2008).

Si los proyectos fronterizos se hacen compatibles con objetivos de desarrollo regional, se estará articulando el desarrollo fronterizo al nacional y estos se convertirán en instrumentos que viabilicen desarrollos productivos, de infraestructura y sean facilitadores del comercio entre fronteras, además de que fortalecen los vínculos entre comunidades vecinas. Ejecutar proyectos de manera compartida contribuye a disminuir las brechas que en cuestión de condiciones de oportunidades y de calidad de vida, existen en las zonas de frontera.

Si el enfoque regional se asocia al desarrollo fronterizo, se hará viable la reducción de los desequilibrios sociales, en procura de mejorar la calidad de vida de la población, y se movilizarán “las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional” (DNP, 2010, p. 18).

El desarrollo fronterizo articulado a los conceptos de integración y cooperación

El artículo primero de la decisión 501, del Acuerdo de Cartagena, establece:

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: ECONOMÍA INTERNACIONAL, INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA

[...] se entiende por Zona de Integración Fronteriza (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para que impulsen el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Según Oliveros (2002), el desarrollo y la integración fronteriza son conceptos afines que implican “una concepción de las fronteras que reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos geográficamente pero pertenecientes a dos Estados” (sección Desarrollo fronterizo, párr. 1)

En una acepción más cercana a la perspectiva económica, el desarrollo fronterizo debe concebirse como un plan que haga parte de los planes nacionales de desarrollo, cuyo objetivo fundamental sea la incorporación de las fronteras al “patrimonio activo de cada país”. Dicho plan debe contemplar estrategias, programas y políticas de desarrollo, que se puedan concretar en proyectos cuya ejecución pueda realizarse con el concurso de recursos privados y públicos para abordar aspectos relacionados con “la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas y el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad” (Oliveros, 2002, sección Desarrollo fronterizo, párr. 2). Adicionalmente, es indispensable contar con un referente normativo que haga legalmente viable la realización de dicho plan.

Integración fronteriza

Es la concreción de acuerdos y tratados convenidos entre los Estados, con el fin de inducir procesos de desarrollo, apoyándose en el aprovechamiento conjunto y complementario de sus recursos y potencialidades y, a la vez, compartiendo costos y beneficios. La integración fronteriza, debe soportarse en un régimen de fronteras que contemple la libre movilidad de personas, de mercancías, de bienes, de medios de transporte, en zonas acordadas por los países colindantes. Un aspecto que favorece los procesos integracionistas es la utilización compartida de servicios públicos de carácter social, tales como salud y educación; la complementación de servicios de telecomunicaciones y de energía, entre otros. Integrarse en los mencionados aspectos contribuye a subsanar, en parte, la condición de marginalidad y la desatención, que la ubicación geográfica le imprime a las mencionadas zonas, debido a su desarticulación del desarrollo nacional. Para que los procesos integracionistas en zonas de frontera tengan opciones de éxito es necesario construir sólidas bases que la formalicen en términos de objetivos, metas, estrategias y proyectos, concebidos conjuntamente por los Estados vecinos. Concebir proyectos de desarrollo concertado entre países y ejecutarlos conjuntamente, potencia su eficacia, amplía su área de influencia y consecuentemente contribuye a la solución de problemas de uno y otro lado de la frontera Oliveros (2002).

Cooperación fronteriza

La cooperación fronteriza es una forma de complementar los procesos de integración, mediante un conjunto de iniciativas compartidas por los países limítrofes, en temas que les son comunes, tales como: la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, la preservación de los ecosistemas compartidos, las garantías de seguridad, la atención a las comunidades nativas, entre otros. Estas acciones deben privilegiar ante todo a espacios fronterizos con escasa población

cuyas características son la desarticulación entre sí y su escasa población, lugares denominados “fronteras no activas”.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

El desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y la cooperación fronteriza son conceptos y procesos afines, que tienen como objetivo común promover el avance de los territorios fronterizos articulado a los procesos nacionales.

En el marco teórico conceptual referenciado, se consideran los siguientes objetivos como primordiales para cimentar las bases del desarrollo fronterizo con perspectiva de sostenibilidad:

- Reconocer el vínculo entre los fenómenos asociados a las relaciones fronterizas y sus repercusiones en el desarrollo de las zonas de frontera, y más allá sus efectos en las economías nacionales.
- Diseñar y ejecutar estrategias y políticas que contribuyan a superar los problemas de las zonas fronterizas derivados de su marginamiento de las economías nacionales
- Concebir las estrategias y las políticas fronterizas en el marco de procesos de desarrollo regional, integracionistas y de cooperación, que propicien una dinámica en las zonas de frontera con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes.
- Proyectar y financiar el fortalecimiento de infraestructura vial y de servicios, que facilite el flujo transfronterizo de bienes y servicios.
- Dar impulso a proyectos binacionales ya acordados.
- Fortalecer redes viales y energéticas, dentro de una concepción integradora y de cooperación, que potencialicen la ampliación de mercados nacionales a través de las zonas de frontera.
- Reformular los actuales sistemas de vigilancia y control entre fronteras, de tal manera que el flujo de personas y de bienes se haga más expedito y más eficiente para el control del contrabando interfronterizo.

REFERENCIAS

- Álvarez, R., Giacalone, R. y Sandoval, J. (s. f.). *Globalización, integración y fronteras en América Latina*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/ve-int-0001.pdf>
- Barrera, C. (1999). *Crisis de Fronteras, relaciones binacionales de Colombia con Ecuador y Venezuela*. Bogotá: CIDER-CEREC, Ediciones Uniandes.
- Capera, A. (2013). *Ensayo mitos y realidades sobre la actual relación comercial entre Colombia y Venezuela*. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/476/1/Capera-RiosAndrea2010.pdf>
- Cancillería de Colombia. (2016). *Plan Fronteras Para la Prosperidad*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/conpes_dnp_3805_2014.htm

Meza, N. (2008). *Espacios Regionales Fronterizos, teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Libro Electrónico. Recuperado de www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/

Oliveros, L. (2002) *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ia13-2-02.htm>

Pape, E. (2005). *Comercio exterior, fronteras y gestión pública*. Recuperado de <http://books.openedition.org/cemca/709?lang=es>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan nacional de desarrollo hacia la prosperidad democrática: visión 2010-2014. Bogotá: DPN.

Posada, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Rodríguez, J., y Colomine, F. (2004). La política de fronteras del estado venezolano en los albores del siglo XXI. *Aldea Mundo*, 8(15), 35-45.

Zarama, S. (2014). *Políticas públicas de desarrollo fronterizo en Colombia una visión desde la perspectiva institucional*. España: Universidad de Salamanca. Recuperado de http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/125238/1/TFM_ZaramaValenzuela_Políticas.pdf

Zamora, E. (2001). *Tramas de la vida: la frontera colombo-venezolana*. Recuperado de https://books.google.com.co/books?id=KyZ7AAAAMAAJ&hl=es&source=gbs_book_other_versions