

Mesa temática

Fronteras y procesos de Integración

Título del trabajo

Integración fronteriza: recorridos teóricos para su estudio

Nombre del Autor/es

Otero, Delia del Pilar

Institución de pertenencia

Facultad de Filosofía y Humanidades - Universidad Nacional de Córdoba

E-mail

pilarotero1918@gmail.com

Palabras claves

Regiones fronterizas, Integración, Desarrollo

Resumen

El presente ensayo tiene como propósito realizar un aporte al análisis sobre el papel de las regiones fronterizas subnacionales en los procesos de integración, teniendo en cuenta el marco de las transformaciones sufridas por el sistema internacional y las estrategias políticas latinoamericanas para hacer frente a sus consecuencias. Se trata en este sentido de ofrecer algunos elementos de juicio para incluir el tema de la participación de las regiones en el debate sobre la relación entre integración y desarrollo, poniendo el centro de atención en las dimensiones, sociales, políticas, económicas y ambientales vinculadas con el desenvolvimiento de las áreas de frontera.

Integración fronteriza: recorridos teóricos para su estudio

Palabras Clave: Regiones Fronterizas, Integración, Desarrollo

INTEGRACIÓN FRONTERIZA: RECORRIDOS TEÓRICOS PARA SU ESTUDIO.

Por Delia del Pilar Otero

Universidad nacional de Córdoba

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como propósito realizar un aporte al análisis sobre el papel de las regiones fronterizas subnacionales en los procesos de integración, teniendo en cuenta el marco de las transformaciones sufridas por el sistema internacional y las estrategias políticas latinoamericanas para hacer frente a sus consecuencias. Se trata en este sentido de ofrecer algunos elementos de juicio para incluir el tema de la participación de las regiones en el debate sobre la relación entre integración y desarrollo, poniendo el centro de atención en las áreas de frontera.

Si bien la iniciativa de poner en marcha proyectos para constituir bloques regionales partió del Estado-nación, las oportunidades que abren estos espacios llevaron a distintos actores a buscar en forma autónoma ventajas en el marco de estrategias ampliadas de desarrollo. En este sentido, el surgimiento del territorio como actor se debe en buena medida a que las regiones incluyen múltiples jurisdicciones políticas que requieren de nuevas formas de colaboración entre Estados nacionales, entidades subnacionales (provincias, instancias estadales, regiones, municipios) y ciudades. (Boisier 1996: p. 45) Atendiendo a estos diversos significados propios del término región, en este caso se hace referencia a su dimensión subnacional y más específicamente a su carácter de espacio fronterizo.

Al respecto, una de las condiciones requeridas para la cooperación entre países es la articulación y desarrollo de una infraestructura de transportes y comunicaciones, especialmente en el extenso espacio latinoamericano y del Cono Sur, caracterizado por la precariedad de los sistemas de interconexión. En este sentido la integración física constituye un medio instrumental para el logro de este objetivo, pero también es un fin en sí misma en cuanto incluye el aprovechamiento compartido de áreas de interés común, para lo cual dos o más países emprenden acciones concertadas de organización de estos espacios.

En síntesis, estas prácticas incluyen dos modalidades, a saber: los programas de cuencas multinacionales para uso hídrico, energético, de navegación o de explotación de recursos y la complementación para el desarrollo regional, expresada por los programas de integración fronteriza, experiencia sobre la cual analizamos la construcción de un marco conceptual, refiriéndolo a estrategias concretas.

1. Integración fronteriza: marco conceptual e intervenciones

Las iniciativas de integración fronteriza tienen como objetivo el logro de resultados funcionales, económicos, sociales, políticos y ambientales, de los cuales resulta la disminución de la interferencia administrativa y económica de la frontera y una

contribución a la reducción o al desmantelamiento del litigio limítrofe (Iturriza 1996: p. 3,4)

Al respecto, interesa aquí hacer algunas precisiones conceptuales. La “zona o área de frontera” es una extensión geográfica cuya superficie no excede algunas decenas de kilómetros a ambos lados del límite internacional. En cambio, la “región fronteriza” abarca una extensión mayor respecto a la anterior y es allí donde se definen acciones conjuntas para ser aplicadas a jurisdicciones políticas internas de cada país, como son los estados, provincias, ciudades etc. Son también denominadas alternativamente regiones de programación que abarcan en oportunidades superficies considerables en cada territorio nacional.

La explotación o el uso de recursos compartidos como pueden ser ríos, cuencas petrolíferas, gasíferas, etc., dan lugar a una categoría integrativa en la frontera denominada “integración por proyectos”, de la cual son ejemplos las represas de Itaipú (Brasil y Paraguay), Salto Grande (Argentina y Uruguay), etc., construidas en ríos fronterizos de soberanía compartida y como un caso más complejo la Hidrovía Paraná-Paraguay que incluye la construcción, facilitación y promoción de la inversión en medios de transporte.

La “región fronteriza” no tiene un límite preciso, ya que su extensión o penetración hacia el interior de cada uno de los países dependerá de su potencial productivo, comercial y de servicios, y simultáneamente de su interacción con el resto de su espacio nacional. En algunos casos se trata de pequeñas localidades contiguas - poblaciones gemelas - o franjas territoriales que penetran en cada uno de los países colindantes. En el caso de la frontera entre Argentina y Uruguay se encuentran una serie de poblaciones gemelas de semejante nivel de desarrollo a lo largo del río Uruguay cuya importancia está dada en cierta medida por su función fronteriza.

En aquellos casos en los que existe una manifiesta integración de hecho que generalmente se verifica en regiones fronterizas subocupadas, sus límites están dados por el desplazamiento de los pobladores locales y por el comercio fronterizo.

Un caso especialmente complejo es el encuentro trinacional Argentina-Brasil-Paraguay en la zona de Iguazú por su evidente importancia turística, comercial y ecológica y por sus tensiones respecto al contrabando, la migración ilegal y otras formas delictivas que tienen una importante zona de influencia.

La definición de “zona o área de frontera”, o en su caso de la “región fronteriza”, tienen un sentido operativo, que permite seleccionar y aplicar los instrumentos adecuados a cada caso. La intervención en la zona de frontera cuando tiene su origen o planeamiento en un órgano del sector público, esta generalmente orientada a regular, a establecer un orden funcional; en la región fronteriza, la intervención es prospectiva y se orienta a fomentar e incentivar nuevas relaciones productivas, comerciales, etc. Esta distinción indica la necesidad de armonizar las medidas adoptadas para favorecer el desarrollo y la vinculación fronteriza, con los entendimientos de alcance nacional que generalmente se desarrollan en otro ámbito de análisis, discusión y resolución. (Valenciano 1996: p. 185)

La integración fronteriza se realiza en forma espontánea cuando responde a acciones cotidianas o a iniciativas de pobladores u otros actores con intereses en la frontera; en tanto que la Integración Fronteriza Promovida es el resultado del conjunto de acciones y de proyectos mediante los cuales se busca estimular o regular el sistema de relaciones fronterizas con el propósito de incrementar el

desarrollo de la zona o de la región fronteriza y amortiguar las disparidades que pueden verificarse en la dotación de recursos, en la capacidad empresarial y en el encuentro de políticas económicas no armonizadas y de esa manera facilitar su mejor participación en los esquemas de Integración Multilaterales.

La existencia de una definida política de fronteras constituye otro elemento notable - condicionante o promocional- para el desarrollo de iniciativas de integración fronteriza. El pasaje de modelos socio-económicos cerrados a otros de elevada cooperación intrafronteriza establece también cambios en el protagonismo de las sociedades, en los que se da una mayor expresión de los intereses locales y regionales. Estas manifestaciones han resultado en apoyos a iniciativas nuevas o preexistentes, lo que explica en parte el auge adquirido por la integración fronteriza.

La participación de las regiones en la política internacional, ya sea en forma espontánea u organizada a través de comités u otros tipos de mecanismos es una tendencia verificada en la mayoría de los países latinoamericanos, que en el caso argentino se ha visto potenciada por las facultades otorgadas a las provincias mediante la reforma constitucional de 1994.

Otro de los aspectos relevantes es la cuestión ambiental, en efecto, los proyectos de preservación, conservación o uso de recursos naturales o de ecosistemas extendidos a ambos lados de la frontera, pueden ser una fuente de iniciativas de integración fronteriza, debido a las características geográficas de las áreas de frontera. Sin embargo, la construcción de represas para la generación de hidroelectricidad y de programas de riego a partir de aguas de ríos internacionales y el control de la polución por descarga de aguas servidas han originado instancias opuestas de cooperación y conflicto.

A modo de ejemplo puede mencionarse el prolongado conflicto entre Uruguay y Argentina por la instalación de las papeleras,

Es importante destacar en este sentido, que la preservación o la puesta en valor de los recursos naturales fronterizos hace imprescindible un tratamiento integrado entre los países involucrados, pues desde un punto de vista ecológico estos son indivisibles.

La integración fronteriza es un instrumento de la integración bilateral y la cuestión ambiental es uno de sus elementos relevantes cuya ponderación depende de la jerarquización otorgada a las áreas de frontera, a las condiciones ambientales de cada una de éstas y de la valoración que el tema tiene a nivel de la comunidad.

2. Crecimiento económico y desarrollo societal en las regiones fronterizas

El vocablo área de frontera o área fronteriza alude exclusivamente a una situación locacional dada por el carácter de limítrofe que tales áreas tienen con países vecinos.

En términos económicos y sociales hay que dar paso al concepto de región fronteriza, las que deben ser entendidas como espacios subnacionales limítrofes a países vecinos, en los cuales se manifiestan formas particulares de relación y superposición de dos (o más) sistemas (o estilos) económicos y de dos (o más) modelos diferentes de política económica (Boisier, 1987: p. 161).

Hay que añadir que una situación fronteriza pasa a convertirse en un problema específico de política pública cuando la mencionada interacción opera asimétricamente, con un inequitativo reparto entre las regiones vecinas de los costos y beneficios de la propia interacción y del efecto de las políticas económicas.

En general, los especialistas coinciden en reconocer el tema del desarrollo conjunto de áreas fronterizas, como un caso especial del modelo general de desarrollo regional. Al respecto, las teorías más actualizadas comienzan por separar nítidamente los procesos de crecimiento económico territorial y de desarrollo societal territorial, habida cuenta de la fundamental diferencia en sus respectivos factores causales.

El crecimiento económico de un territorio, sea nacional, sea multifronterizo, depende una matriz de seis elementos: "i) la acumulación de capital económico; ii) la acumulación de conocimiento y progreso técnico; iii) la acumulación de capital humano (hasta aquí se trata de la teoría del crecimiento endógeno); iv) el proyecto político nacional y el papel asignado en él al territorio en cuestión; v) el cuadro de la política económica y sus efectos territorialmente diferenciados y vi) la demanda externa". (Boisier 2002: p. 11).

Estos factores causales muestran, si se los observa desde el punto de vista de los agentes decisores, su predominante carácter externo, ya que la mayoría de tales agentes son no residentes. De aquí que sea correcto calificar el crecimiento territorial como un proceso exógeno y ello implica, por un lado, generar una "cultura de gestión" adecuada a tal situación, con el fin de potenciar la capacidad regional para "influir" en las decisiones ante la imposibilidad de controlarlas, así como de establecer acciones para tratar de "endogeneizar" tanto como sea posible estos factores, poniéndolos bajo el control regional.

En principio, se presume que la asociación transfronteriza mejora la posición del espacio ampliado para alcanzar un más elevado y rápido crecimiento, pues la nueva región se hace más atrayente al capital, a la inserción de tecnologías, a la demanda externa por sus productos y en algunos casos al turismo, haciendo la salvedad que esto debe ser probado empíricamente.

Sin embargo, una región multifronteriza debe a la vez compatibilizar diferentes proyectos de país y en algunos casos modelos e instrumentos de política económica. Esta combinación de factores, permite afirmar que una institucionalidad ad-hoc deviene en requisito indispensable para la coordinación. Por tanto, la conformación de una región de esta especie tiene una dimensión política, de construcción de institucionalidad. Además, la nueva región supuestamente tendrá mayor poder político, lo que ayudará al proceso de endogeneización de su crecimiento.

Paralela a la cuestión política, cobra importancia la dimensión sociológica del proceso, la cual nos remite a un universo de extraordinaria complejidad, no sólo por la estructura que asume el nuevo espacio sino también debido al profundo cambio de enfoque que se ha producido en materia de desarrollo.

En este marco hay que ubicar la cuestión, cuya transformación más significativa radica es el abandono del "cuantitativismo economicista" que acompañó a la idea del desarrollo desde su introducción política en la década de 1940, para transformarse ahora en un concepto profundamente axiológico, inter-subjetivo, intangible y enraizado culturalmente.

Desde esta perspectiva, el desarrollo se entiende no sólo como logros concretos y materiales -que no por ello dejan de ser importantes- sino como un proceso orientado al establecimiento de un entorno que posibilita la transformación del hombre en persona con dignidad propia y en su doble carácter individual y social.

“Como se es persona sólo entre personas, queda clara la dimensión societal del proceso y queda en claro también que éste supone la eliminación de las principales obstáculos que históricamente han impedido a la mayoría ejercer este verdadero derecho, entre las que se cuentan sobre todo: el hambre, el desempleo y la discriminación”. (Boisier 2002a: 12) En este sentido es muy acertada la reflexión de Alain Peyrefitte: "Nos resulta difícil aceptar que nuestra manera de pensar o de comportarnos colectivamente pueda tener efectos materiales. Preferimos explicar la materia por la materia, no por la manera". (Peyrefitte, 1997: p. 28).

Entre estos factores intangibles del desarrollo, Boisier ha identificado diez tipos de lo que denomina “capitales intangibles” (Boisier 2002 b: p. 30): capital cognitivo, capital simbólico, capital cultural, capital social, capital cívico, capital institucional, capital psicosocial, capital humano, capital mediático y capital sinérgico. Este último actúa como aglutinador y orientador del resto y sirve de base para construir un proyecto político.

Por cierto que este cambio en la percepción del desarrollo, desde logros materiales a logros inmateriales no significa olvidar la importancia del crecimiento económico como base material de sustentación en el tiempo, sino evitar incurrir en la falacia del neoliberalismo: "primero crecer y después desarrollarse".

En definitiva el desarrollo depende del crecimiento económico, pero acompañado de un clima psicosocial positivo, de la capacidad de una comunidad para desatar su potencial endógeno y de la reserva y articulación de los capitales intangibles. En todo el proceso, la confianza, como virtud personal y ciudadana resulta vital. (Boisier 2002a: p. 13; Boisier 2002b: p. 29)

Este enfoque basado en la cultura y en los valores, nos lleva a preguntarnos por sus alcances y limitaciones en el logro del desarrollo de una región multifronteriza. Al respecto podríamos afirmar que los “capitales intangibles” se visualizan más claramente en espacios territoriales pequeños, pero también preguntarnos qué viabilidad puede tener un proceso de este tipo si una de las regiones nacionales posee un elevado stock de capital social (confianza inter-personal) y uno muy bajo de capital cívico (confianza en las instituciones) en tanto que la otra muestra una situación completamente inversa. El intento de conformar una región asociativa bifronteriza incluyendo la Región de Valparaíso (Chile) y la de Cuyo (Argentina) podría ser un ejemplo en este sentido.

La conformación de una región multifronteriza no puede limitarse a una definición geográfica ni tampoco a la creación de un aparato institucional, aunque estas sean cuestiones ineludibles. Sino que deben complementar con la elaboración de un proyecto destinado a generar consenso social, cooperación entre fuerzas políticas, poder político y visión de un futuro común. Evidentemente que ello supone una elevada cuota de descentralización territorial, política, administrativa y fiscal que por necesidad implica una cesión de soberanía por parte de los Estados nacionales respectivos. Así como también, en muchos casos, deponer actitudes nacionales xenóforas o de desconfianzas arraigadas en el pasado.

Conclusión

Esta sucinta aproximación al complejo tema de la integración fronteriza parte del concepto de la región en términos económicos y sociales, como espacio subnacional limítrofe a países vecinos, en los cuales se observan formas particulares de interrelación.

Dado el carácter polisémico del término se intenta precisar su significado en función de las políticas de cooperación implementadas en áreas de interés común para dos o más estados. Al respecto, se tiene en cuenta las estrategias de regulación o incentivación, las múltiples jurisdicciones a las que alude, su eventual participación en el ámbito internacional y la importancia de la cuestión ambiental.

La introducción del tema social, contribuye a aclarar la idea de desarrollo, básicamente ligada a la integración fronteriza, al separar los procesos de "crecimiento económico" y de "desarrollo societal, el cual remite a un universo complejo de carácter intersubjetivo, intangible y enraizado en lo cultural. Esta concepción intenta superar el discurso economicista, para centrar el interés en el hombre como persona individual y social.

Relacionando el panorama concreto de estos procesos, con las ideas propuestas, corresponde por último preguntarse: ¿Cuáles son los avances y/o logros en materia de integración?, ¿Ha surgido un discurso alternativo al economicista y en caso de ser así cuál es su gravitación en un contexto dominado por la lógica del capitalismo?, más aún ¿Qué ocurre cuando se trata de penetrar en capas más profundas del entramado político y social, en este caso las regiones de frontera caracterizadas por su vulnerabilidad?, ¿Es la integración en contextos más pequeños, una alternativa a procesos más amplios? En fin, los interrogantes son múltiples y las respuestas exiguas, pero la presentación de estas problemáticas, permiten hacer visible una situación que involucra con más ímpetu a las entidades políticas ubicadas en la periferia del contexto internacional.

BIBLIOGRAFÍA

BARBARÁN, Gustavo. (1998) Políticas de frontera e integración (un intento sistematizador). En Separata de La Política Internacional, el Derecho y el Territorio Nacional. El Copista, 1998.

BERNAL MEZA, Raúl (1990). El rol de las Regiones en la Política Exterior: su Potencial de Articulación con los Países Limítrofes. En Integración Latinoamericana. Buenos Aires, BID\INTAL. N° 156, mayo 1990.

BOISIER, Sergio (1996). El Difícil Arte de hacer Región. En SEPÚLVEDA, Sergio, EDWARDS, Richard (como) Desarrollo Sostenible. Agricultura, recursos naturales y

desarrollo rural. Lecturas seleccionadas. Área de concentración IV: desarrollo rural sostenible. . Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. San José de Costa Rica.

----- (2002 a). Globalización, Geografía Política y Fronteras. En Aldea Mundo, Año 7, N° 13, mayo-octubre 2002.

----- (1988). Las regiones como espacios socialmente construidos. En Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 35, Agosto 1988

----- (1996) Modernidad y Territorio. Cuadernos del ILPES, 42 -Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

----- (1987). Notas en torno al desarrollo de las regiones fronterizas en América Latina. En Estudios Internacionales, Año XX, N° 78, Abril-Junio 1987.

----- (2002 b) Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial, Documento de Trabajo N° 5, Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria, Sevilla, España, 2002.

BOLOGNESSI DROSDOFF, María Cecilia. (1986) Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza. En Integración Latinoamericana, BID / INTAL, N° 118, Noviembre 1986.

DE SIERRA, Gerónimo. (2001) El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales. En DE SIERRA, Gerónimo (Comp.) Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires, CLACSO.

GONZÁLEZ MIRANDA, Sergio. [et al.] (2007) La integración y el desarrollo social fronterizo. Bogotá, Convenio Andrés Bello.

GONZALEZ POSSE, Ernesto. (1990) Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. En Integración Latinoamericana, N° 156, Buenos Aires, BID / INTAL, mayo 1990.

ITURRIZA, Jorge. (1986) Integración fronteriza. Un enfoque metodológico. En Integración Latinoamericana, Buenos Aires, BID/INTAL, N° 118, Noviembre 1986.

PANADERO MOYA, Miguel [et al.] (coords). (1992) América Latina: La Cuestión Regional. Ciudad Real, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla - La Mancha.

PEYREFITTE, Alain (1997): Milagros económicos. Santiago e Chile. Ed. Andrés Bello.

ROCCATAGLIATA, J. y BORTAGARAY, Lucía. (1993) Espacios e Integración. Hacia una política de ordenación del territorio. En Escenarios de la Integración - Revista del Consejo Federal de Inversiones, N° 4, Agosto de 1993.

ROCCATAGLIATA, Juan (coord.). (1992) La Argentina. Geografía general y los marcos regionales. Buenos Aires, Planeta.

TAYLOR, Peter. (1994) Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad. Madrid, Trama.

VALENCIANO, Eugenio. (1990) Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia. En Integración Latinoamericana, BID / INTAL, N° 156, Mayo 1990.

----- (1996) La frontera: un nuevo rol frente a la integración-la experiencia en el MERCOSUR. En Ensayos FEE, Vol 17, N° 1, 1996

.