

La frontera: un nuevo rol frente a la integración — la experiencia en el MERCOSUR*

Eugenio O. Valenciano**

... "Las fronteras políticas nacieron de una evaluación histórica y étnica respetable, de un largo esfuerzo de unificación nacional; no se puede pensar en barrerlas. En otras épocas se las desplazaba por conquistas violentas o por matrimonios fructuosos. Hoy bastaría con devaluarlas".

Robert Schuman

1 - Introducción

El crecimiento de los países latinoamericanos se ha basado en un modelo "exodirigido" caracterizado por la exportación a mercados extrarregionales de productos primarios y por la importación de semimanufacturados y manufacturados. Este modelo opera con un punto focal exportador e importador general

* Este trabalho foi apresentado no Seminário "La Integración Fronteriza y el Papel de las Regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: Experiencias, Opciones y Estrategias", em Montevideo, no período de 23 a 27 de outubro de 1995. A realização do Seminário esteve a cargo do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) -Montevideo, Uruguai, a quem agradecemos a autorização pela publicação do presente trabalho.

** Profesor Titular, Universidad de Belgrano, Buenos Aires; Profesor Visitante, Universidad de San Diego; Ex-Funcionario, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL), Buenos Aires, Argentina.

situado en el puerto, y al que se acondicionan las áreas de producción y los servicios de transporte que sirven de esos centros de transferencia. En esta conformación, los sistemas de producción y de comercialización transponían las fronteras intrarregionales con pobre intensidad para mantener un comercio regular con los países vecinos.

El análisis de la economía de la frontera y el desarrollo regional son temas concomitantes en América Latina. En general las zonas fronterizas al igual que las regiones interiores de los países suelen caracterizarse por un bajo nivel de desarrollo, menores densidades de población, tendencias a la monoproducción y por una fuerte dependencia en términos comerciales, financieros y políticos de los centros principales de decisión, transformación y comercio localizados en las costas marítimas o bien en vías de conexión con esos centros.

En esta localización tuvo una influencia notable la explotación de los recursos naturales, de la cual derivó el asentamiento de la población y, en definitiva, la distribución espacial del sistema productivo. El hecho que el comercio intrarregional haya sido en el pasado prácticamente nulo, sumado al principio de frontera defensiva o protectora produjo una "aculturación" de la actividad económica y social de las zonas fronterizas, desarrollándose un "modus vivendi" conforme a esta realidad de lejanía, conflicto y subdesarrollo, a la cual no son extraños el contrabando, la migración ilegal y en las últimas décadas el narcotráfico.

Las zonas fronterizas, han desarrollado formas de organización económica y social que tienen generalmente correspondencia con la contigua de un país limítrofe. Estas tienen además en ocasiones una fuerte referencia derivada de conflictos de límites resueltos o no, que pueden crear situaciones de rigidez, prevención o de abierta hostilidad. El mapeo de este tipo de conflictos en América Latina indica un número significativo de casos que tienen aún sin duda un efecto perturbador en las relaciones entre países y dentro del área fronteriza.

Las concepciones geopolíticas tuvieron notoria influencia sobre "el rol" de las fronteras. Estas teorías fueron utilizadas para fundamentar argumentaciones relacionadas con reclamos de soberanía, con el uso de los recursos naturales e incluso con la ocupación ilegítima de territorios extrafronterizos.

En los países que integran el MERCOSUR, el tema fronterizo, aunque variando la intensidad de su influencia, ha sido vinculado en el pasado con la doctrina y con la estrategia geopolítica de los gobiernos. Algunos de los expositores de estas teorías proponían la instrumentación de las llamadas **"áreas fronterizas de irradiación"** u otras formas semejantes que en su

detalle incluían fronteras donde se identificaban: litigios territoriales, la existencia de posibles reservas minerales, y factores de inestabilidad incluida la insurgencia. En varios países se mantenían ostensiblemente hipótesis recíprocas de guerra que son atenuadas o canceladas al iniciarse en la década pasada cuando se inicia un proceso de distensión de las relaciones bilaterales en el Cono Sur.

La idea de la **frontera discriminante, o la sospecha expansionista** han contribuido a que la mayoría de los países adoptaran **políticas de frontera** que calificaban los tramos o sectores de frontera, regulando su permeabilidad y decidiendo, según estos condicionantes, el desarrollo de vinculaciones fronterizas de distinto orden. Sólo en el pasado reciente algunas de éstas admitieron “selectivamente” cooperaciones intrafronterizas formales. De estas políticas, explícitas o no, derivaba un rol defensivo y poco propenso a la colaboración entre países. **En las últimas décadas estas prácticas han perdido relevancia en tanto se ha registrado la consolidación de la soberanía interna en la totalidad de los países del MERCOSUR y una admisión final de la legalidad de fronteras comunes anteriormente disputadas.**

Otras transformaciones más globales en América Latina han contribuido también a redefinir el rol de la frontera como resultado de la adopción de una estrategia comercial que revalorizaba el mercado latinoamericano para los propios países latinoamericanos y la instalación de programas de integración en distintas subregiones del continente, lo que acentuó la importancia de la frontera y de la función facilitadora del transporte y del comercio.

Este nuevo ambiente en las relaciones entre países de la región favoreció también la construcción de caminos, de puentes internacionales, la interconexión de sistemas eléctricos, de comunicaciones y el aprovechamiento de recursos naturales compartidos.

En América Latina, el predominio de las teorías políticas que en materia de soberanía privilegian la comunidad de intereses, ha favorecido las acciones de integración y la redefinición de la función de la frontera bajo una óptica cooperativa. Contemporáneamente, economistas y políticos comenzaron a reflejar en sus propuestas pautas de integración económica inspiradas en las que se aplicaban en la Comunidad Económica Europea donde la frontera ha sido devaluada como factor de interferencia en la relación entre los países miembros.

Podría sintetizarse la evolución de la problemática fronteriza señalando que: en los últimos años la **función de la frontera** muestra una tendencia a asimilar el cambio producido en el ambiente de relaciones entre países a que se aludía anteriormente y también ha recibido nuevos requerimientos de los países incursos en un programa de integración como es el caso del MERCOSUR. **No obstante estas pautas generales, cada sector o tramo de frontera es un caso específico con problemáticas y perspectivas diferenciadas.**

La integración de América Latina plantea una revalorización de las fronteras. El cambio de la función de la frontera discriminante a la permeable y articulante entre economías vecinas permite hablar de una distinta función de la frontera en los procesos de integración.

2 - Las fronteras latinoamericanas y del Cono Sur

Las áreas de frontera en América Latina corresponden generalmente a economías regionales relativamente aisladas y deprimidas¹ respecto a los principales centros urbano industriales y a otras áreas nacionales.

En su mayoría, son contiguas a áreas similares del país vecino. Son esencialmente **conglomerados de control**, sin embargo presentan diferencias variadas; cuando se verifican discrepancias de oferta o de precios, se generan movimientos de bienes, de servicios y de personas que procuran aprovechar las ventajas que brinda el mercado fronterizo. En estas fronteras se asientan también operadores comerciales que actúan reexportando o importando desde la frontera, desde o para el mercado nacional según la conjuntura de demanda.

Un caso particular lo constituyen las áreas contiguas limítrofes cuya actividad económica o volúmenes de población son asimétricos lo que otorga una dinámica particular al mercado fronterizo ya que los flujos de bienes y de servicios se establecen desequilibradamente en función de esas desigualdades.

¹ George PIERRE (1976), define como deprimidas aquellas regiones de nivel inferior en el seno de un espacio globalmente desarrollado. En la región deprimida los factores de desarrollo existen, pero se encuentran ineficientemente estimulados para conducir a la prosperidad y al equilibrio.

La distancia y el aislamiento — tanto físico como económico — suelen condicionar el desarrollo de las potencialidades de las zonas de frontera. También se producen desarticulaciones administrativas y operativas entre las agencias e instituciones radicadas en la frontera — cuando éstas existen — y las nacionales, que resultan en una **debilidad de los entes locales para promover las actividades del área cuyos intereses pueden, en oportunidades, presentarse en pugna con los nacionales.**

Las políticas económicas de los países contiguos — generalmente no armonizadas — provocan en la zona de influencia fronteriza movimientos importantes, por momentos desordenados y con tensiones frecuentes en las que el contrabando, la migración ilegal, el entorpecimiento del transporte y los conflictos en el uso de los recursos naturales constituyen manifestaciones recurrentes (PEREYRA, 1995); sin embargo, más allá de estas tensiones, también atraen poblaciones que se adaptan al estilo de vida propio de la frontera: comercian, tienen relaciones sociales y en ocasiones utilizan sus servicios en forma cooperativa y espontánea; generalmente, en un marco de absoluta informalidad establecido por la costumbre, y donde **la ética de las transacciones tiene su propia escala de valores.** En estas áreas limítrofes contiguas, en ocasiones se encuentran menores discontinuidades estructurales entre sí que las que pueden presentarse respecto a sus unidades nacionales (ERRADONEA, 1978). **Sin embargo, como se señalara precedentemente, cada frontera es un caso particular por su problemática y perspectivas.**

En la mayoría de los países latinoamericanos se han adoptado políticas o regímenes aplicables a las fronteras generalmente desvinculadas a las aplicadas por el país vecino, o bien, en casos son contradictorias. Estas políticas han sido inspiradas para atender **objetivos de control y de afianzamiento de la soberanía territorial** cuya aplicación ha sido confiada a organismos de seguridad renuentes a reducir la batería de medidas restrictivas vigentes en la frontera. Estas políticas han contribuido a consolidar el ámbito de soberanía nacional y, en general, han robustecido el enfoque de economía cerrada, **regulando el funcionamiento de las fronteras casuísticamente pero con características restrictivas y modificables en función de los distintos momentos de la relación bilateral.**

Cuando las condiciones de entendimiento entre los países han sido proclives a una integración o cooperación fronteriza se han logrado acuerdos bilaterales de alcances exclusivos para un tramo, para un punto de frontera común o para un proyecto específico. En estos casos los acuerdos hicieron más

fluidas las relaciones en la frontera: contribuyeron a liberalizar el intercambio de alcance local y a agilizar y facilitar el comercio internacional que transita por ese punto; en lo social, se promovieron vínculos entre las comunidades vecinas que, en general, reconocen homogeneidades étnicas y sociales; se establecen cooperaciones en cuestiones sanitarias, educativas y de abastecimiento, y en algunos casos se desarrollaron o planearon acciones de manejo racional del medio ambiente, y se dio vitalidad a las expresiones culturales propias de ese ámbito que de hecho promueven una biculturización de la región fronteriza binacional. Sin embargo, en todos los casos se mantienen aún, restricciones al asentamiento y a la compra de propiedades por extranjeros bajo regulaciones denominadas genéricamente de "zonas de seguridad".

La frontera es vinculada conceptualmente con la delimitación de un espacio político o económico, tema éste que fue objeto de estudio y del posicionamiento de distintas escuelas de pensamiento. El concepto de espacio político-económico está ligado con los grandes conflictos de la humanidad. Las rivalidades por el dominio de ciertos territorios han sido un vector de la política diplomática en América del Sur y en la Cuenca del Plata y han tenido modernamente expresiones; en nuestro continente - recientemente el conflicto entre Ecuador y Perú. Estas teorías han sufrido mutaciones como resultado de la evolución dada en los campos de la política de la economía, de la política y de los comportamientos sociales, y en la cual lo territorial ha perdido peso relativo debido a la complejidad e importancia de otros factores que afectan o potencian tanto o más profundamente, las relaciones entre países.

El tema espacial ha tenido también otras implicancias: en el caso de los países del MERCOSUR de mayor superficie territorial como son Brasil y Argentina, la tarea de "integración nacional" es aún muy importante. Esto explica la discusión entre economistas y políticos acerca de la opción prioritaria entre la integración nacional y la multinacional que se registró en los años sesenta en América Latina, y que actuó como un freno en la participación de algunos países en las iniciativas de integración económica regional². La inserción comercial de

² Esta antinomia era argumentada con vigor en Argentina por corrientes de opinión política que anteponían en el tiempo la integración nacional como requisito de la participación en las propuestas de la ALADI; con otras características en Brasil se argumentaba que los bolsones de subdesarrollo interior le impedían participar en los esquemas de integración ampliando los tratamientos especiales a países de menor grado de desarrollo relativo.

América Latina en el mundo, vinculada con Europa y luego con Estados Unidos, que respondió a la realidad del funcionamiento de la producción y del comercio; ha sido determinante en la actual conformación de su economía. Desde la conquista, América Latina se integra al mercado internacional como proveedor de materias primas y de alimentos, e importador de bienes de distinto grado de elaboración. Esta inserción tuvo consecuencias en la organización de la actividad económica en América Latina y en el uso del espacio que no fueron con posterioridad suficientemente corregidos por imposibilidad o por ausencia de políticas regionales eficaces.

El desmembramiento colonial y la formación de las nuevas naciones modificó e interrumpió las regiones históricas, lo que fue seguido por una acentuada puja por fijar identidades y soberanías. Esto se tradujo en numerosos conflictos entre países vecinos por el control de espacios generalmente limítrofes y en el afianzamiento de las demarcaciones fronterizas.

En esta etapa de consolidación de los estados, no fueron escasos los conflictos fronterizos que en algunos casos sólo alcanzaron frágiles arreglos.³

En sus primeros momentos estas fronteras fueron típicamente defensivas de la invasión territorial, lejanas de los centros económicos, sin o con pobre conexión con la infraestructura doméstica. Más internada en el territorio de poblamiento y de asentamiento de actividades económicas que en forma genérica se llamaba la "frontera interior". Entre ésta y la frontera internacional — el límite — se extendía el desierto, o la zona "buffer"⁴, como un estado intermedio de contención con poca actividad, de difícil supervivencia y casi nulos medios de comunicación, lo que era más frecuente y explicable en el caso de aquellos países de mayor superficie territorial. La situación descrita era más evidente cuando los límites no estaban dados por barreras geográficas, o cuando existía un estadio litigioso o de paz armada entre los países.

También se utilizaron simultáneamente las prácticas de ocupación a través del poblamiento fronterizo, y la creación de regímenes promocionales especiales como recursos para afianzar la soberanía — caso Tierra del Fuego en

³ En este tema es de indudable valor histórico el análisis presentado por J.H. RODRÍGUES y R. SEITENFUS (1995).

⁴ Expresión inglesa traducible por "parachoques".

Argentina, y su política de Territorios Nacionales — o bien las zonas francas y los regímenes de maquila en la frontera México-EE.UU.

Los puestos de frontera, militares y administrativos, atrajeron y fijaron poblaciones reducidas y éstas fueron actoras principales, cuando no exclusivas, de la relación en la frontera. En aquellos casos que la frontera era seca o desprovista de barreras geográficas significativas se establece la “vecindad fronteriza” que relacionaba pequeñas poblaciones a ambos lados del límite internacional.

Las guerras mundiales de 1914 y de 1939 tuvieron significación, en la evolución de las economías latinoamericanas ya que la disminución o la suspensión del comercio de América Latina con Europa estimuló las primeras manifestaciones de sustitución de importaciones — este efecto fue especialmente notable durante la segunda guerra — en el Cono Sur Latinoamericano y que luego se buscó proteger a través de la creación de la ALALC.

La búsqueda de la identidad nacional agregó otro objetivo cual fue la defensa del mercado doméstico, y es en esta etapa de la formación de los estados nacionales cuando el mercado pasa a ser el motor del crecimiento y un atributo de poder.

Justificadas en esa concepción se instalan entonces discriminaciones contra el ingreso de productos de países limítrofes y del mundo; los aranceles y las prohibiciones aplicadas al comercio, comienzan a ser administradas en función de criterios políticos y de modelos de industrialización que procuraban aumentar la renta interna y la ocupación de mano de obra.

Los flujos comerciales en América Latina experimentan a partir de 1940 un incremento importante; a las maderas, cereales, el café, las frutas y otros productos sin elaboración que se comercializaban entre estos países, se agregan paulatinamente las manufacturas supliéndose abastecimientos principalmente europeos. El comercio entre países vecinos comienza a cobrar importancia principalmente por la incorporación de manufacturas. Es así que madura en los países más adelantados de la región una idea motriz que habría de incidir fuertemente en el desarrollo de América Latina; la sustitución de importaciones de terceros países. Este proceso tiene manifestaciones muy fuertes en Argentina, Brasil y Chile, también, aunque con menor intensidad, se da en los restantes países. La creación y desviación del comercio se logra mediante un proteccionismo exagerado que originó una industrialización relativamente ineficiente y de similar composición entre países, instalándose de hecho algunas de las futuras incompatibilidades que trabarían la apertura del comercio intrarregional, dificultad ésta que se transmitiría hasta el presente a todo el proceso de integración.

Dentro de esta estrategia proteccionista de las economías o de “crecimiento hacia adentro”, la frontera pasó a actuar como el espacio donde se ejercitan las facultades de los estados para intervenir en el movimiento de los factores aplicando instrumentos y prácticas jurídicas que reglamentan o de hecho interrumpían la continuidad del mercado.

La integración económica plantea distintas exigencias funcionales ya que el objeto de integrar económicamente a un grupo de países supone lograr un aumento sustantivo de los flujos intrarregionales, lo que exige que la frontera adquiriera un nuevo rol facilitador y generador de cooperación.

La construcción de la EUROPA SIN FRONTERAS EN 1992, es coherente con un gran mercado interior en el que prácticamente dos tercios del comercio exterior de cada uno de los países de la Comunidad se realiza con otros estados de la misma. En las fronteras de Francia con España, con Italia y con Alemania se encuentran instalados 222 puestos fronterizos que son cruzados anualmente por 325 millones de personas y por más de 260 mil vehículos, lo que da una idea de la permeabilidad.

Este dismantelamiento de las fronteras se complementó con la construcción de redes transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones que eliminan las lagunas de conexión en esos sistemas⁵ dando fluidez al movimiento de bienes en el mercado transnacional. América Latina es uno de los ejemplos donde la proporción del comercio intrarregional es aún muy baja; menos del 15% del comercio total se realiza dentro de la región. Para el MERCOSUR esta proporción es en la actualidad del 20% comenzando a verificarse las modificaciones en el funcionamiento de la frontera, produciendo cambios en la gestión administrativa — aduanal y de seguridad —, adecuándola al aumento del comercio intrarregional. Sin embargo son notorias las saturaciones en Paso de los Libres (Argentina), Uruguayana (Brasil) donde se producen costosas demoras en la transposición de los vehículos, siendo además éste el cruce fronterizo donde se realiza estimativamente el 70% del tráfico de carga total en el MERCOSUR.

⁵ El Programa de la Comunidad en estos sectores incluye: proyectos prioritarios que den cohesión social y económica a la Comunidad; medidas horizontales que ayuden a configurar las redes europeas como son las normas técnicas y las medidas económicas que permitan la financiación y que privilegien en lo posible la participación privada. Ver CEE, (REDES, 1991).

3 - Integración fronteriza: marco conceptual

Las iniciativas de integración fronteriza como se verá más adelante tienen como objetivo el logro de predeterminados resultados funcionales, económicos, sociales, políticos y ambientales, de los cuales resultan la disminución de la interferencia administrativa y económica de la frontera y una contribución a la reducción o al desmantelamiento del litigio limítrofe⁶.

La **"zona o área de frontera"** es, como se ha visto, una extensión geográfica limitada y próxima al límite internacional. En general, es una franja cuya superficie no excede algunas decenas de kilómetros a ambos lados de la frontera. En cambio, la **"región fronteriza"** abarca una extensión mayor respecto a las anteriores donde el programa o las acciones conjuntas se definen generalmente para ser aplicadas a jurisdicciones políticas internas de cada país, como son los estados, las provincias, etc.. Son también denominadas alternativamente **regiones de programación** que abarcan en oportunidades superficies considerables en cada territorio nacional^{7 y 8}.

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, la facilitación y la promoción de la inversión en medios de transporte.

La **"zona o área de frontera"** y la **"región fronteriza"** son categorías que presentan diferencias cuantitativas y operativas; la **zona de frontera** es el ámbito espacial donde interactúan y se articulan dos sociedades y economías nacionales contiguas. Cuanto más diversas o asimétricas son éstas, mayor es el contraste o el "choque" que se verifica.

La **zona de frontera** no tiene un límite preciso, ya que su extensión o penetración hacia el interior de cada uno de los países dependerá de su potencial

⁶ Ver ampliatoriamente: Jorge ITURRIZA (1986).

⁷ Ver ampliatoriamente: Sergio BOISSIER (1987).

⁸ Es interesante la cita del estudio de Luis C. DI MARCO (1990): "La región programa o región plan es un espacio en el cual se proyecta el logro de ciertos objetivos y metas programadas que son el producto de decisiones políticas. Tiene una inspiración prospectiva".

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 Estados Unidos-México se presentan importantes núcleos urbanos y zonas nacionales de elevado nivel relativo de desarrollo y amplia zona de influencia; en 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 la Cuenca Amazónica las fronteras del Brasil con países vecinos son extensas zonas selváticas con escasos núcleos de población y una habitual presencia de puestos militarizados.

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 selectivas que tienen una profunda zona de influencia.

Cuando se trata de **iniciativas incentivadas o convenidas por los gobiernos**, normalmente sus límites son determinados política y administrativamente.

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, está 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 las de vinculación fronteriza, con los entendimientos de alcance nacional que, en general, cuentan con otro ámbito de análisis, discusión y resolución. **La experiencia en América Latina muestra que los Gobiernos suelen utilizar criterios e instrumentos distintos según se trate, de las “zonas fronterizas” o de las “regiones fronterizas” antes definidas cuyas diferencias territoriales y económicas, y en el objeto de la “intervención” son apreciables.**

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.

En oportunidades, los países fomentaron el desarrollo de determinados tipos de actividades en cada margen nacional de las áreas de frontera no necesariamente vinculados con la economía del país, sino en función del acceso al mercado del país vecino. Precisamente **la interferencia de la frontera está presente en esos casos como "oportunidades de negocios"**⁹.

Los efectos del cambio sobre la actividad y la localización dependerán de la combinación de actividades "protegidas" y "eficientes" localizadas en la zona o región fronteriza, y su importancia variará en cada caso. Las actividades susceptibles de estos cambios incluyen la producción y, con importancia diferenciada, las actividades de servicios y, en particular, el comercio.

El comercio internacional de bienes incluye también aquellos bienes originados en la zona fronteriza lo que agrega un importante segundo rol comercial reexportador o importador de la frontera que en algunos casos es muy significativo.

También el volumen y la dirección del intercambio del comercio ilegal resultan influenciados cuando se presenta una fuerte brecha entre las paridades de las monedas de países contiguos. Estudios realizados para el comercio argentino-brasileño encuentran correlación entre las paridades cambiarias y la dirección y el volumen del comercio. Esta misma característica mutante de la paridad explica, por ejemplo, en el caso del cruce fronterizo Uruguayana (Brasil) Paso de los Libres (Argentina) la existencia de una **infraestructura comercial duplicada** a ambos lados de la frontera perteneciente a las mismas firmas.

La integración económica conduce a que los agentes económicos se replanteen la elección de mercados, productos y actividades alternativas. La eliminación de restricciones al comercio y la tendencia a armonizar las políticas macroeconómicas tienen efectos sobre la actividad económica de la frontera

⁹ Es interesante señalar la menor presión por localizarse en la frontera mexicana con los Estados Unidos de la industria llamada maquiladora luego de acordarse el NAFTA que generaliza las condiciones de acceso al mercado.

y, sin lugar a dudas, habrán de **sincerar el intercambio y la participación de agentes activadores, y de otros, intervinientes en la gestión fronteriza.**

La respuesta y la adaptación de las zonas fronterizas frente a la apertura de la economía que implica la integración depende, principalmente, de su dotación de recursos naturales y de la capacidad empresarial. Cuando ambas márgenes nacionales tienen similares producciones; en estos casos es posible la cooperación a través de la exportación conjunta a terceros mercados o de la cooperación, intrasectorial o intraindustrial.

La existencia de una definida política de fronteras constituye otro elemento relevante — condicionante o promocional — para el desarrollo de iniciativas de integración fronteriza. En algunos países, como es el caso del Brasil se ha orientado planificadamente la ocupación de sus áreas fronterizas, regulada por las ya mencionadas políticas fronterizas como recurso para condicionar el espacio nacional dentro de pautas de seguridad generalmente aplicables en esos territorios, en algunos casos inspiradas en el temor de usurpación de espacios vacíos ¹⁰.

El pasaje de socioeconomías cerradas a modelos de elevada cooperación intrafronteriza introduce también cambios en el protagonismo de las poblaciones fronterizas, dándose una mayor expresión de los intereses locales y regionales. Estas manifestaciones han resultado en apoyos a iniciativas nuevas o preexistentes, explicando en parte el auge que la integración fronteriza ha adquirido. 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 y potenciada en el caso de Argentina por las facultades otorgadas a las Provincias mediante la reciente reforma constitucional. Es posible observar cómo en las **regiones** además de impulsarse las iniciativas se han promovido planes o proyectos en ocasiones no consensuados con los gobiernos centrales, lo que ha originado un cruzamiento de negociaciones y, como resultado concreto, una menor atención de las argumentaciones y del posicionamiento de los pobladores fronterizos en las gestiones entre gobiernos centrales.

La cuestión ambiental es uno de los aspectos relevantes en las iniciativas fronterizas; los proyectos de preservación, conservación o uso de recursos

¹⁰ Golbery de Couto e SILVA (1952). Recomendaba que se dispusiera prontamente, en el cinturón de esa inmensa zona vacía puestos avanzados de nuestra civilización, convenientemente equipados, para que puedan atestiguar la posesión indiscutible de la tierra. La política de poblamiento de las fronteras del Brasil se ha conocido como "fronteras vivas".

naturales o de ecosistemas extendidos a ambos lados de la frontera, son una fuente de iniciativas de integración fronteriza, debido a las características geográficas de las áreas de frontera. En efecto, la frecuente utilización de cursos de agua para delimitar las fronteras tanto en el mundo como en América Latina se han convertido en un aspecto importante de la negociación y de la cooperación fronteriza. 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 múltiples oportunidades de cooperación (MEZA, 1990).

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, dada la inconveniencia de enfrentar ese tipo de problemas aisladamente en tanto el recurso es, desde un punto de vista ecológico, indivisible.

Las iniciativas de integración fronteriza tienen actualmente mayor frecuencia e importancia ya que la aparición de esta problemática se agudiza con el aumento de la actividad y de la población de la frontera. La cantidad e importancia de los recursos naturales de localización fronteriza y el desarrollo de variadas iniciativas que suponen el asentamiento de población y la exploración de estos recursos permite **pronosticar que la significación de los asuntos ambientales en la integración fronteriza será creciente en los próximos años en un marco coherente de expectabilidad con la otorgada mundialmente y en la relación entre países.**

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 (GANSTER, HARTMUT, 1990).

3.1 - Compatibilización y colisión de intereses nacionales y fronterizos

La frontera marca el fin jurisdiccional de un sistema y el principio de otro, en la cual se expresa un **"choque" resultante de las diferencias** de las capacidades productivas, de las políticas económicas y de las variables

básicas del sistema económico nacional, principalmente los precios de cada uno de los sistemas que colindan.

En efecto, en la frontera se produce una discontinuidad de elementos caracterizantes de las economías como son la moneda, los precios relativos y la oferta de bienes; también pueden modificarse la disponibilidad de factores y otras características de los sistemas socioeconómicos nacionales que limitan en la frontera¹¹. Asimismo se verifican diferencias de importancia variable entre dichas zonas o regiones fronterizas y el resto del país resultante de los efectos emergentes de su condición limítrofe. En la frontera se produce un "interfase" ya que las influencias recíprocas determinan especificidades de comportamiento socioeconómico y cultural de dicha área que la diferencian del resto de los respectivos países¹².

En este contexto, la frontera funciona como una barrera cuando a través de controles y de regulaciones se impide u obstaculiza la libre circulación de bienes y de factores de la producción,¹³ en estos casos se origina para los pobladores locales **"una pseudo regalía fronteriza"** representada por los ingresos y **"oportunidades de negocios"** que generan las interferencias propias del control y de la aplicación de regulaciones de cada país. **La liberalización de la frontera afecta esos intereses** y genera actitudes negativas en operadores vinculados al comercio y a otros servicios cuya justificación y volumen de actividad derivan en importante medida de la falta de permeabilidad, engorrosa gestión fronteriza y ventajas coyunturales derivadas del **"choque" de políticas armonizadas**.

Los acuerdos de integración pueden sincerar la actividad fronteriza pero requieren implementaciones a través de inversiones y de medidas de facilitación. Al liberalizarse los flujos de bienes, de personas y de otros factores de la producción, esta fluidez puede estimular el desarrollo productivo y comercial

¹¹ E. O. VALENCIANO y P. GANSTER (1991) describe la distinta valoración y prioridad que se otorga a la resolución de los temas ambientales en la frontera, lo que puede relacionarse con los distintos estándares de calidad de vida a uno y otro lado de la frontera.

¹² Un riesgo de esta naturaleza ha originado una polémica sobre la construcción de un puente internacional sobre el río Pepirí-Guazú que uniría la localidad de Comandante Rosales (Misiones, Argentina) y San Miguel Oeste (Paraná, Brasil).

¹³ El Informe Cechini, (EUROPA..., 1988), señala que las barreras que más dificultan el comercio intraeuropeo son las formalidades administrativas y los controles fronterizos vinculados a ellas.

y, eventualmente, aumentar y diversificar la oferta de servicios en el área fronteriza binacional, sobre la base de la especialización y de la complementación.

La apertura fronteriza conlleva posibles situaciones de conflicto originadas en una relación intrafronteriza desequilibrada. Esto es posible cuando por ejemplo: una margen nacional de mayor desarrollo relativo demanda mano de obra de la otra o captura su demanda de bienes o de servicios. Las migraciones podrían resolver déficits de oferta locales pero pueden originar reacciones cuando desplazan posibilidades de empleo de la población local, regional o nacional. Las migraciones constituyen uno de los **temas sensibles** y de postergada resolución en los esquemas de integración cuya criticidad aumenta en momentos de desempleo. Del mismo modo, se puede alterar el ambiente mediante la contaminación del aire o del agua o la extracción no controlada de recursos naturales que también pueden afectar las relaciones de vecindad entre las poblaciones fronterizas.

El desplazamiento del capital empresario es otra de las fuentes potenciales de conflicto; esto se verifica cuando los empresarios de una de las márgenes trasladan sus actividades a la otra en razón de ventajas competitivas y el conflicto se agudiza cuando se explotan propiedades o recursos en condiciones de clandestinidad o de escasa legalidad.

La "interacción" entre las zonas fronterizas de países contiguos se expresa frecuentemente a través de la vinculación social y cultural, adoptándose recíprocamente usos, costumbres, valores y expresiones idiomáticas que son propias y distintivas de estas áreas. En ocasiones, cuando se da una contigüidad de poblaciones con idiomas distintos los habitantes se tornan crecientemente bilingües, como es habitual en las fronteras del Brasil — país luso parlante — con sus países limítrofes de lengua española que favorece la convivencia limítrofe. En ocasiones se produce una expansión cultural que combina elementos de cada nación o de cada zona en el ámbito fronterizo; en cambio, cuando el apoyo histórico o la barrera lingüística impiden compartir valores se dificulta el proceso integrativo¹⁴.

¹⁴ La idea de "área de interfase" define con expresividad el fenómeno fronterizo; fue utilizada por el economista Ernesto González Posse en estudios realizados para el INTAL. Ernesto González POSSE (1990).

Los conflictos relacionados con la soberanía, en la zona fronteriza son habituales y se traducen en problemas de diversa profundidad que perturban la relación fronteriza¹⁵. Su tratamiento por los gobiernos nacionales puede no ser comprensivo de los intereses de los pobladores de estas zonas limítrofes, **lo que genera en las regiones fronterizas posicionamientos diferenciados o contrapuestos respecto a los de los gobiernos nacionales.**

Un caso singular de colisión de intereses de actualidad puede ilustrarse a través de la actitud desfavorable que ciertos sectores de la población de la provincia de Misiones (Argentina) tienen respecto al proyecto hidroeléctrico binacional Argentino-Brasileño de Corpus Christi, por sus presuntas repercusiones negativas en la provincia Argentina, específicamente por la extensión de las inundaciones que se provocan. En este caso el interés nacional y el reclamo de la provincia fronteriza de Misiones muestran una colisión de intereses entre el objetivo nacional, de construir una central hidroeléctrica binacional y la no aceptación de la inundación de una parte de su territorio por parte de la provincia.

4 - Conclusiones

La revalorización de la frontera en función del modelo de relaciones que se plantea para la integración del MERCOSUR y de América Latina tiene múltiples comprobaciones, por su importancia en la negociación política y por la cantidad y diversidad de iniciativas conocidas. **La Integración demanda hacer más eficiente la función de la frontera.**

Las teorías geopolíticas y aún jurídicas que se basaban, en conceptos expansionistas, y de soberanía nacional absoluta **han perdido relevancia en la elaboración y en su aplicación de políticas.** La experiencia mundial evidencia la importancia de lograr una permanente relación pacífica y cooperativa entre los países para lograr su desarrollo y prosperidad. El MERCOSUR se propone, como uno de los objetivos la inserción en el mundo e incrementar significativamente el movimiento de flujos entre los países de la región. Para

¹⁵ Ver ampliatoriamente Juan SOMAVÍA (1985, p. 98-111).

esto la frontera puede constituir una interferencia en tanto no se encuentren formas de adecuada participación de los factores locales de la frontera en el proceso de integración o no se reconvierta su actual función de control de la vinculación bilateral por la de facilitador y generador eficiente de relaciones económicas y sociales. En un número importante de las fronteras latinoamericanas concurren el subdesarrollo económico, antiguos litigios territoriales y una cierta marginación respecto de las economías nacionales lo que genera en ocasiones objetivos y expectativas encontradas entre la población fronteriza y los intereses expresados por los gobiernos nacionales. Cuando estos intereses son discrepantes, se requiere un proceso negociador para hacerlos compatibles en función del proceso de integración en el cual las instituciones públicas o privadas que operan con intereses de la frontera tienen un importante "rol" por cumplir.

El desarrollo de una satisfactoria relación bilateral requiere un buen entendimiento fronterizo, lo que está siendo comprendido, y esto explica básicamente la cantidad de propuestas existentes. Las iniciativas relevadas en América Latina y en el MERCOSUR, exhaustivamente tratadas en un estudio de María C. Drosdoff (1986) reproducen una amplia gama de intereses sectoriales que se enmarcan en dos categorías diferenciadas: la de la **zona fronteriza** con su énfasis en la regularización o el perfeccionamiento de las relaciones, y las **regiones fronterizas** en las cuales se privilegia la prospectiva en función de las nuevas relaciones multisectoriales que pudieran emprenderse cooperativamente entre las regiones fronterizas de los países colindantes, tanto en sectores productivos como de servicios.

No obstante el ambiente favorable para el desarrollo de la integración fronteriza, las migraciones que constituyen un fenómeno mundial resultante de la búsqueda de mejores oportunidades económicas y el narcotráfico que es un grave flagelo tendrán una esperada influencia en el control restrictivo que se aplica al movimiento de bienes y de personas en la frontera y podrán actuar como freno de la permeabilidad fronteriza.

La **organización institucional** de las iniciativas es una decisión estratégica que puede actuar condicionando la obtención de los resultados planeados. Los estudios realizados (VALENCIANO, DROSDOFF, 1991) muestran **el desempeño más eficiente de aquellas iniciativas** que han podido desarrollar un mecanismo institucional específico para la gestión o la ejecución de las iniciativas. En el MERCOSUR se reconoce la existencia de pocas instituciones que asumen como fin específico y organizado el desarrollo

fronterizo: CRECENEA-CODESUL, CODEFRO, y los Comités de Frontera que tienen una función más puntual (VALENCIANO, 1992). Es notorio, frente a la importancia de las fronteras en el MERCOSUR, el escaso desarrollo de instituciones promotoras en relación a Europa donde sólo a título de ejemplo pueden citarse: la Comisión Neerlandesa-Alemana y Neerlandesa-Belga para Planificación Física y las Regiones Fronterizas y Eurorregiones; el Kent County Council y Conseil Regional de Nord-Pas de Calais; el Grupo de Trabajo de los Pirineos, la Comisión de Trabajo Bodense, el grupo de Planificación MHAHL (Maastricht, Heerlen, Aquisgran, Hasselt, Lieja), los Organismos Españoles y Portugueses de Desarrollo de Fronteras, etc. Además debe mencionarse el Lace-Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions, Asociación para las regiones Fronterizas, etc. (VALENCIANO, 1992a)

En los próximos años la integración fronteriza será necesariamente un **campo importante de la acción de los países del MERCOSUR y también latinoamericanos**, sin embargo, **en forma creciente estas iniciativas deberán ser involucradas dentro de las políticas de integración multilaterales**. En este nuevo cuadro de relaciones multilaterales perderán cierto grado de autarquía las autoridades y otros actores locales en el diseño, fijación de alcances, selección de instrumentos, y en la gestión de las iniciativas. **Esto no implicará en forma alguna una reducción de su importancia sino más bien un enriquecimiento de sus objetivos, de sus posibilidades de realización y una revalorización de la frontera en función de la integración regional.**

Bibliografía

- BOISSIER, Sergio (1987). Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina. **Estudios Internacionales**, n.20, p.158-191, abr./jun.
- DI MARCO, Luis C. (1990). **La economía riojana: realidad, políticas, estrategias**. Córdoba: EMCOR.
- DROSDOFF, M. C. (1986). Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza. **Integración Latinoamericana**, BID/INTAL, nov.
- ERRADONEA, Alfredo (1978). La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales. **Integración Latinoamericana**, BID/INTAL, n.30, nov.

- EUROPA 1992: una apuesta de futuro (1988). Madrid: CEE/ Alianza Editorial. (El informe Cechini).
- GANSTER, Paul, HARTMUT, Walter (1990). Environmental hazards and bioresources management in the United States and Mexico borderlands. In: TRANSBOUNDARY groundwaters: the bellagio draft treaty. Los Angeles: UCLA/ Latin American Centre Publications/ Hayton and Utton.
- ITURRIZA, Jorge (1986). Integración fronteriza: un enfoque metodológico. **Integración latinoamericana**, BID/INTAL, nov.
- MEZA, Raúl Bernal (1990). Papel de las regiones en la formulación de la política exterior y potencial de articulación con regiones de países limítrofes: antecedentes y perspectivas. **Integración latinoamericana**, BID/INTAL, n.156, mayo.
- PEREYRA, Duarte (1975). **La seudo rivalidad Argentino - brasileña**: pro y contra de Itaipú. Buenos Aires: Corregidor.
- PIERRE, George (1976). **Geografía activa**. Madrid: Ariel.
- POSSE, Ernesto Gonzalez (1990). Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. **Integración Latinoamerica**, BID/ INTAL, n.156, mayo.
- REDES transeuropeas para una Comunidad sin fronteras (1991). CEE.
- RODRIGUEZ, J. H., SEITENFUS, R. (1995). **Una historia diplomática do Brasil**. Rio de Janeiro.
- SILVA, Golbery de Couto e (1952). **Geopolítica do Brasil**. Buenos Aires.
- SOMAVIA, Juan (1985). Political cooperation, border disputes and democracy. In: GAUHAR, Altaf, ed. **Regional integration**: the latin american experience. Londo: The world foundation. p.98-111.
- VALENCIANO, E. O. (1992). **Comites de fronteras**. BID/ INTAL.
- VALENCIANO, E. O. (1992a). Disparidades regionales. **Integración Latinoamericana**, BID/ INTAL,
- VALENCIANO, E. O., DROSDOFF, M. C., comp. (1991). **Nuevas perspectivas de las fronteras latinoamericanas**. Buenos Aires: INTAL.
- VALENCIANO, E. O., GANSTER, P. (1991). **La asociación de libre comercio Estados Unidos Mexico y su repercusión en la frontera**. Los Angeles: UCLA.

Abstract

This paper is about Latin American integration within the border revaluation problem. What is discussed is the change in its function: from a discriminating border to a permeable one, i. e. one that articulates neighbor economies. Starting from the Latin American reality, and more specifically that of the Cone Sul, the author discusses the conceptual mark of the integration, as well as the compatibility or conflict of national and borderline interests.

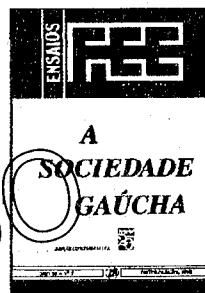
A Invenção da Sociedade Gaúcha
de Sandra Pesavento

O Capitalismo Pastoril
de Décio Freitas

O Desenvolvimento e Crise da Economia Gaúcha — 1970-90
de Álvaro Antonio Garza

Imprevidência e Sujeição Política
de Bolívar Neto, Luiz Augusto Faria e Renato Dalmazo

O Trabalho no RS e Agroindústria Vinícola ,entre outros



- Disponível para consultas em nossa biblioteca, Rua Duque de Caxias, 1691