

Espacios Regionales Fronterizos

Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración
fronteriza.

Nilo Meza M.

**A Soledad y Timoteo.
Incomparables, como todos los padres.**

**A Nilda, mi eterna compañera y esposa.
A Sáshe, Taty y Daniel, la razón de todo.**

Sin su apoyo y comprensión nada sería posible.

AGRADECIMIENTOS

Al agradecer siempre existe el riesgo de no incluir a todos los que, una u otra manera, hicieron posible que este trabajo se haya logrado.

Quiero empezar, aunque parezca una nostálgica referencia, agradeciendo lo mucho que aprendí de mis profesores en la Universidad de Los Andes, Bogotá. A ellos les debo la mayoría de las herramientas teóricas y metodológicas que me han permitido navegar en ese complicado, pero fascinante, océano del fenómeno regional.

En esa línea de aprendizaje contribuyeron profesionales como Luís Oliveros, exfuncionario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Hernando Arciniegas, colombiano exquisito en sus formas y sentimientos, a quien conocí en la batalla por conquistar espacios institucionales para el desarrollo y la integración fronteriza en los pasillos de una Comunidad Andina que aún se resiste a reconocerle identidad propia a las inmensas posibilidades de desarrollo que ofrecen los Espacios Regionales Fronterizos. Igual gratitud le debo a Eduardo Martinetti, Director Nacional de Desarrollo Fronterizo del MRE del Perú que, trascendiendo positivamente la función burocrática, alcanzó a promover acciones y debates que terminaron por generar un clima amigable y de intenso feedback durante el trabajo que me tocó realizar bajo su dirección.

Quiero terminar mis agradecimientos y reconocimientos señalando el invalorable apoyo de la Academia Diplomática del Perú que, teniendo como su Rector al Emb. Jorge Lázaro G, permitió la publicación de este libro.

Especial reconocimiento debe expresar a Nildika y Daniel, que se dieron el trabajo de revisar los borradores hasta dejarlo en un estado de decente presentación.

El valioso aporte recibido, sin embargo, no me exime de ser el único responsable de los efectos y alcances que puedan derivarse de lo dicho y de lo que pudo haberse omitido a lo largo de todo el texto.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

| | | |
|-------------|---|-----------|
| I. | LA TEORÍA DEL DESARROLLO REGIONAL | 08 |
| 1.1. | ¿Qué es el “Espacio”? | |
| 1.2. | ¿Qué es, entonces, la “Región”? | |
| 1.3. | La cuestión de la “delimitación” regional. | |
| 1.4. | Los procesos económicos regionales | |
| II. | LOS ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS | 17 |
| 2.1. | El concepto de “Frontera”. | |
| 2.2. | El concepto de “región fronteriza”. | |
| 2.3. | Acerca de la Integración Fronteriza. | |
| 2.4. | La dinámica de las economías fronterizas. | |
| 2.5. | Acerca de los procesos migratorios fronterizos. | |
| III. | EL ESTADO Y LOS ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS | 27 |
| 3.1. | El tratamiento de lo fronterizo. | |
| 3.2. | Políticas macroeconómicas y economías regionales de frontera. | |
| 3.3. | Estado y regiones fronterizas. | |
| 3.4. | Política de desarrollo regional con enfoque fronterizo. | |
| 3.5. | Las fronteras y la Comunidad Andina. | |
| IV. | LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y “SUS” REGIONES | 36 |
| 4.1. | Impacto de las políticas nacionales en regiones fronterizas. | |
| 4.2. | Complementariedad en un espacio regional fronterizo. | |
| 4.3. | Políticas de integración fronteriza. | |
| 4.4. | Marginalidad y pobreza en áreas de frontera. | |
| 4.5. | Capacidad de gestión de las entidades. | |
| 4.6. | La cooperación transfronteriza en la UE | |
| V. | ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA (ZIF) PERU-BOLIVIA | 45 |
| 5.1. | La ZIF Perú-Bolivia. | |
| 5.2. | El Plan ZIF Perú-Bolivia. | |
| 5.3. | Institucionalidad Fronteriza. | |
| 5.4. | El efecto ZIF. | |
| 5.5. | Financiamiento de la ZIF. | |
| VI. | LOS PASOS DE FRONTERA y SISTEMAS DE CONTROL INTEGRADO. | 65 |
| 6.1. | Los Pasos de Frontera | |

| | |
|---|------------|
| 6.2. Sistemas de Control Integrado. | |
| 6.3. El Acuerdo de Recife y la Decisión 502. | |
| 6.4. El Modelo Yuxtapuesto de Control Integrado. | |
| 6.5. Control integrado en Desaguadero y Santa Rosa-Chacalluta | |
| VII. DESARROLLO FRONTERIZO TRILATERAL | 104 |
| 7.1. Contexto. | |
| 7.2. El caso de los “Aymaras sin Fronteras”. | |
| 7.3. El caso del Proyecto MAP. | |
| VIII. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZO | 119 |
| 8.1. La experiencia de la Unión Europea. | |
| 8.2. Fondo Comunitario para el desarrollo y la integración fronteriza. | |
| IX. EL GRUPO DE TRABAJO DE ALTO NIVEL (GANIDF) | 132 |
| 9.1. Principales temas de agenda. | |
| 9.2. Otros temas. | |
| 9.3. Temas ausentes | |
| 9.4. Aproximación crítica | |
| CONCLUSIONES | 148 |
| LECTURA DE SOPORTE | 151 |

INTRODUCCIÓN

Casi finalizando 1989, ¡hace 19 años!, tuve la excepcional oportunidad de participar de un sustancioso debate y creación de elementos conceptuales y metodológicos de lo que hoy resulta casi familiar en foros especializados: el desarrollo de **espacios regionales fronterizos**.

Son memorables las intervenciones de expertos con reconocimiento mundial como Samir Amin, exponiendo el desenvolvimiento del capital en plena globalización y sus efectos en los procesos regionales; Sergio Boisier, ilustrándonos acerca de metodologías de análisis regional con información limitada; Alain Lipiez, mostrándonos magistralmente la configuración de los espacios regionales bajo el influjo de las relaciones sociales de producción en la dimensión regional, entre otros.

Alternaban con estos maestros, profesionales de primera línea como Efraín Gonzales (Perú) y Edgar Forero (Colombia), expertos que se convirtieron en referencias obligadas cuando se habla de regionalización, descentralización o de desarrollo fronterizo desde la perspectiva regional.

Mirando el Perú actual, con regionalización y descentralización incluidas, parece que el tiempo se hubiera detenido y nos diera la oportunidad de iniciar, con auspiciosas posibilidades, la tarea de promover el desarrollo de nuestros **espacios regionales fronterizos**.

En esta perspectiva, encontramos la “Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo”, excelente trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú orientado a dotar al país de una Política de Estado en materia de Desarrollo e Integración Fronteriza con horizontes temporales que trascienden el corto plazo.

Luego de más de una década de proscripción de temas regionales y de descentralización, el gobierno transitorio del Doctor Valentín Paniagua, reabrió el debate sobre ellos y se adoptaron decisiones políticas que, a la luz de los acontecimientos, parecen tener un mejor futuro respecto de los fallidos intentos que tuvimos a lo largo del siglo pasado. El señor Alejandro Toledo, al asumir el gobierno, prometió dar pasos decisivos en esta materia como parte sustancial de la reforma del Estado.

A casi 7 años de dicha promesa, con gobierno aprista en plena gestión, se ha registrado un gran fracaso en materia de regionalización y en materia de descentralización aún falta recorrer mucho trecho. No ha sido suficiente haber convocado procesos electorales regionales, aun cuando puede constituir un importante avance que corresponde capitalizar a quienes fueron elegidos y a quienes, desde el centro, lo promovieron.

Mientras esto ocurre en el Perú, ya nada es igual que antes en el planeta tierra. Se han derrumbado viejos paradigmas y se han impuesto nuevos. El **Estado-nación** ya no es más la referencia de categorías de análisis y conceptos. El capital financiero no tiene límites en su movilidad ni en su capacidad de destrucción/construcción de economías nacionales completas. Se acabó la bipolaridad y hoy asistimos al dominio absoluto de una potencia. La concentración de la riqueza en el planeta es espectacular y, a la vez, brutalmente excluyente. La competitividad, en buen romance, es sinónimo de la ley del más fuerte.

En fin, en ese complejo escenario internacional administrado por poderosos intereses generalmente ajenos a objetivos nacionales, el Perú asume la formidable tarea de nadar contra corriente y cuesta arriba.

En esa perspectiva, este ensayo solo es una modesta contribución a la comprensión del fenómeno regional y sus expresiones en territorios fronterizos. La primera parte está dedicada a exponer los diferentes conceptos operativos que, a nuestro juicio, debieran estar claramente establecidos en un trabajo de investigación propositiva y, mucho más, si se trata de contribuir a la toma de decisiones. La segunda, tercera y cuarta parte, están dedicadas a exponer ideas y conceptos acerca de los espacios regionales fronterizos y su relación con el Estado y los procesos de integración. Un quinto capítulo se concentra en explorar los problemas y soluciones de los pasos de frontera. Y, finalmente, el sexto plantea el viejo problema del financiamiento del desarrollo, ahora referido a la dimensión fronteriza.

Soy consciente de que el tema no admite “inventores” de la pólvora cada vez que se colocan frente a su computadora. Los lugares comunes en la teoría y la metodología en materia regional, menudean. La nueva nomenclatura y la creciente adjetivación en el enfoque teórico y metodológico, generalmente no entraña nada nuevo cuando no reafirmaciones con más o menos palabras de lo ya dicho. La tarea en el Perú, sin embargo, es enorme y toca organizar esfuerzos e iniciativas que apunten a un mismo objetivo: *el desarrollo regional y el desarrollo e integración fronteriza*, en un marco de descentralización.

Afortunadamente, nuestro planeta está lleno de experiencias de las cuales, con la modestia del caso, hay que aprender. Los procesos de regionalización en Europa y Latinoamérica tienen muchas cosas que mostrar y enseñar. De la misma manera, las experiencias de integración y desarrollo fronterizo, exhiben diferentes grados de avance en el viejo y nuevo continente.

En ese sentido, nuestras conclusiones son apenas una invitación a seguir explorando los renovados o reciclados problemas teóricos y los cientos de problemas prácticos en el momento de la toma de decisiones.

Lima, mayo de 2008.

I. LA TEORIA DEL DESARROLLO REGIONAL

En los últimos 35 años, los problemas del desarrollo regional han estado en el centro de atención de políticos, estadistas, académicos y científicos de todo el planeta. En América Latina, con regímenes democráticos o sin ellos, se han dedicado miles de páginas a la construcción de un edificio conceptual babilónico sobre la base de una extensa producción teórica y metodológica respecto a los problemas del desarrollo regional.

Aún cuando la diversidad de enfoques es la característica general de esa abundante teoría¹, su objetivo principal era y sigue siendo coincidente: superar los problemas sociales generados por los desequilibrios, las desigualdades y las asimetrías, la concentración y la exclusión que, también en espacios subnacionales, generaba el sistema económico planetario desde que el capitalismo, bajo la égida de la globalización, se convirtió en el modelo único a seguir, tal como F. Fukuyama proclamaba en su libro “El fin de la Historia y el último hombre”².

El reconocimiento explícito de que el predominio del capitalismo liberal a nivel mundial ha configurado un sistema de extraordinarias desigualdades y asimetrías, y a la vez, un conjunto de situaciones que van mostrando su propio deterioro, ha determinado que en la mayoría de las propuestas teóricas, incluso en las más conservadoras encargadas de justificar la inevitabilidad del crecimiento con desequilibrios (Albert Hirshman, citado por Moncayo), se introduzca la idea de que el desarrollo regional, sea cual fuere el espacio en el que se procese, debería ser “irreversible y autosostenido”.

Para ello, señalan los expertos, será indispensable la gradual disminución, cuando no la eliminación, de la lógica concentradora y excluyente que se reproduce sin cesar en el sistema capitalista mundial, con efectos letales en los espacios subnacionales donde los factores internos del desarrollo terminan siendo ajenos a su propia dinámica (enclaves), incapaces de construir una relación conveniente con factores externos que, sin duda, tienen un rol en las oportunidades y posibilidades de desarrollo de una región. Por ello, insertar la idea de que el desarrollo regional sea irreversible y autosostenido en la evolución, o adecuación, de una parte de corrientes de pensamiento regional, no era sino la respuesta a la prolongada y creciente situación de crisis y exclusión en la que se debaten las regiones, convirtiéndose en escenarios del desencanto y el rechazo del orden establecido. En ese marco de altas sensibilidades en el campo político y social, la idea del autostenimiento, el

¹ Edgar Moncayo Jiménez

Modelos de Desarrollo Regional: Teorías y Factores determinantes

1999, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social – CEPAL

Moncayo logra un utilísimo resumen clasificado de los distintos enfoques que han desarrollado corrientes de pensamiento alemanas, norteamericanas y latinoamericanas, principalmente desde la CEPAL, cuyo desarrollo evolucionó desde visiones estructuralistas hasta las dependencistas que aún son apeladas en la actual discusión.

² Francis Fukuyama.

El Fin de la Historia y el último hombre

1996, Editorial Planeta, S.A.

desarrollo sostenible, las relaciones de equidad, la redistribución del ingreso, el medio ambiente, etc., ocuparon principales lugares preeminentes en el debate y desarrollo subsiguiente de las teorías del desarrollo regional. Por ello, no resulta sorprendente que, en la actualidad, adalides del conservadurismo “coincidan”, en un gesto audaz de modernismo, con quienes consideraban los apologistas del desorden y el atrevimiento político.

En los últimos 10 años se puso de moda el enfoque territorial que, en apretado y arbitrario resumen, hace énfasis en el potencial³ de las regiones entendido como el conjunto de recursos naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales que forman parte del patrimonio regional que cobra vida y un orden propio con la activa participación de los actores locales y regionales en el marco de estrategias y políticas nacionales de desarrollo. De la forma cómo se administre ese potencial, combinándolo convenientemente con factores externos, dependerá el bienestar y el progreso de la población involucrada.

Paradójicamente, si se tiene en cuenta que sus orígenes se remontan a los Estados Unidos con su emblemática Tennessee Valley Authority de mediados de la década del siglo XX, el enfoque territorial alcanzó un alto grado de desarrollo en Cuba como parte de la estrategia de resistencia al creciente endurecimiento del bloqueo americano, luego de la caída del sistema socialista que brindaba soporte y blindaje hasta entonces a la economía cubana. En el Perú, bajo la batuta del Consejo Nacional de Descentralización desde el año 2001, se pretendió aplicar este enfoque con resultados que, con referéndum incluido en el 2005, merecerán un profundo análisis que permitan construir políticas de estado realistas y eviten nuevos fracasos y desencantos en esta materia.

No obstante lo dicho para el Perú, en la base de las reflexiones que presentamos a continuación estará presente el enfoque territorial del desarrollo en los espacios regionales fronterizos, cuya aproximación conceptual pasa por comprender adecuadamente algunos conceptos previos, como “*Espacio*” y “*Región*” que, como se verá más adelante, serán de gran importancia cuando estemos hablando de regiones en general, o de regiones fronterizas en particular.

1.1. ¿Qué es el *Espacio*?

Luego de una amplia historia de debates en el plano teórico y metodológico, la mayor parte de autores conceden la calidad de acuerdo a una definición como la siguiente: “*Espacio* es una noción que indica la existencia de un amplio entramado de agentes y elementos económicos que poseen modos de organización y de regulación específicos, cuyo principal actor es el ser humano”. Aún cuando esta sencilla definición no pretende ser la definitiva, nos

³ Ramón Gonzáles Fuentes y otros
La Gestión del Desarrollo regionales Cuba. Un enfoque desde la endogeneidad.
2002, en el N° 12 de Revista Economía, Sociedad y Territorio

quedaremos con ella sin dejar de tener en cuenta que siempre se encontrará un valor agregado en los conceptos y categorías que buscan interpretar realidades con cambios acelerados desde el momento que cobra poder y vigencia el fenómeno de la globalización.

En esa perspectiva, vale la pena darle una mirada a la evolución de conceptos y categorías elaboradas en los 70 y 80 del siglo XIX con los que en la actualidad se reelaboran con añadidos de términos y adjetivos, por lo general, poco sustantivos que no cambian la lógica medular con la que los pioneros desarrollaron el tema.

Generalmente, el término “*Espacio*” nos remite a una noción de vacío, de algo por llenar. Si esta noción estuviera presente sólo en el común de las gentes, no llamaría la atención. Pero, para sorpresa de quienes estamos involucrados en el tema, la confusión se ha instalado, desde hace mucho tiempo, en elaboraciones teóricas dedicadas a comprender el fenómeno regional con todas sus implicancias conceptuales y metodológicas.

La confusión es particularmente notoria en aquellas corrientes inspiradas en el pensamiento neoclásico que, entre otras, afirman que lo real estaría fuera del “*Espacio*”, en tanto éste es un vacío, tal como sería un “*Territorio*” disponible para ser ocupado. Ésta es la primera constatación de que lo “viejo” y lo “nuevo”, en la perspectiva teórica de lo regional, se dan la mano.

De otro lado, el *espacio* ha venido siendo interpretado como condición de existencia de lo real y no como algo independiente, como dato. Son ilustrativos al respecto, los desarrollos teóricos de A. Lipietz⁴ y A. Coraggio⁵. Para éstos, el “*espacio*” es dimensión de las cosas y procesos que se dan en el mundo material. No puede, ni podría, tener una existencia propia, con forma y extensión, sujeto de “producción” o “creación”. Y he ahí un segundo punto de encuentro con el *enfoque territorial* que, en pocas palabras, describe la intersección de ciertos sistemas que, finalmente, configuran lo que se terminará llamando Región.

A finales del siglo pasado (1998), para ir saliendo de los viejos regionalistas, José Luis Gonzáles, a la sazón Director General de Políticas Regionales de la Comisión Europea, señalaba que el análisis *territorial – regional*, no es sino la vieja mirada regional que requiere de instrumentos que se ubiquen en una *perspectiva sistémica*.

⁴ Alain Lipietz

El Capital y su Espacio
1979, Edit. Siglo XXI.

Actualmente Lipietz es Diputado del Parlamento Europeo y constituye uno de los referentes principales en la teoría del Desarrollo Regional bajo un sencillo pero preciso principio: “Pensar globalmente y actuar localmente”, ampliamente desarrollado en libros y artículos escritos en los últimos 6 años.

⁵ José L. Coraggio

Notas sobre Sistemas Políticos y Estructura Espacial
En EURE, Vol 1, Nº 2, Santiago, 1971

Este tema fue desarrollado por el autor en un trabajo posterior en “La Agenda del Desarrollo Social” escrito en 1995.

Visto con ese cristal, el *territorio* sería resultado de la intersección de dos sistemas: uno social y otro natural, facilitado por un sistema artificial. La *región*, siguiendo esa lógica, sería resultado de la evolución histórica de la interacción de los sistemas señalados, llegando a producir, en algún momento, una unidad territorial donde se darían 3 condiciones:

- a. Voluntad del *sistema social* que garantiza la *unidad territorial*; cuya interacción termina produciendo una *unidad social*.
- b. *Unidad y homogeneidad* en las características naturales de la *unidad territorial*; por tanto, se daría una *unidad natural*.
- c. *Sistema artificial* unitario y compartido cuyo aspecto principal es el *cultural-organizativo*, con instrumentos comunes como el *lenguaje*; por tanto, se daría una *unidad funcional*.

Este proceso interactivo de sistemas, permite entender con mayor facilidad el concepto de espacio como formas producidas por relaciones y procesos sociales y naturales, lo que a su vez permitirá segmentar el territorio teniendo en cuenta esos procesos que se desarrollan sobre él.

1.2. ¿Qué es, entonces, la Región?

Al respecto, en el mundo intelectual y político, es un lugar común la percepción de dos corrientes fundamentales:

1.2.1. Las concepciones convencionales⁶

- a. En esta corriente, predominan aquellas concepciones que entendían a la región en tres formas: primera; la *Región Homogénea*, cuya *unidad territorial* estaba definida por un factor único de diferenciación, especialmente de orden geográfico; segunda, la *Región Polarizada*, cuya *unidad territorial* estaría definida a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos, es decir la clásica interacción de centro-periferia; y, tercera, es la *Región Plan o la Región Programa*, cuya *unidad territorial* está definida a partir del establecimiento de objetivos y criterios específicos que, generalmente, va asociada a la búsqueda de eficiencia y coherencia administrativa en las áreas definidas como tales.

Esta tipología regional, exhibe características comunes: uno, responden a secciones territoriales diferenciadas en virtud de algún elemento o condición que se cumple en su interior, dándoles cierto grado de

⁶ Esta síntesis de las visiones convencionales sobre lo que se entiende por "Región" están ampliamente presentadas en trabajos de Edgar Forero y Sergio Boisier, entre otros, escritos en la década del 80 del siglo pasado. Entre 1995 y 2000, Forero y Boisier han entregado nuevos desarrollos sobre el tema que dan mayor sustento a las percepciones contemporáneas que privilegian el enfoque territorial para darle contenido al concepto de Región.

“homogeneidad” que las distingue de otras áreas del continuo geográfico; y, dos, son nociones de alto grado de abstracción, pues no consideran las condiciones históricas y sociales que contextúan su formación.

- b. En esta misma línea de pensamiento están quienes postulan una región ideal basada en la comprensión de las leyes y mecanismos que regían el orden territorial de los fenómenos económicos, con distribución uniforme de recursos, hacia la cual deberían orientarse todas las configuraciones territoriales.

De esta manera surge la noción de “región económica” en oposición a las regiones culturales, geográficas y políticas, definiéndose a partir de la forma como se distribuyen las actividades productivas sobre el territorio y de la forma como se dan los procesos económicos teniendo en cuenta los efectos de la distancia. La Región será, entonces, una unidad económica autosuficiente integrada por la agregación de mercados menores correspondientes a los distintos bienes que se producen en su interior, alrededor de un centro mayor encargado de ordenar el conjunto.

- c. Finalmente, están también las Teorías del Crecimiento Regional de inspiración neoclásica, la misma que sostiene que la superficie terrestre está diferenciada por la dotación de recursos naturales, dando lugar a la división territorial del trabajo y, consiguientemente, a su especialización.

A diferencia de la percepción anterior (autosuficiente), señalan que esta característica (especialización) las hace dependientes de otras regiones, y que sus posibilidades de crecimiento estarían en función de su capacidad de exportar, desarrollando complementariamente la producción doméstica en base a las economías externas que generarían la actividad productiva destinada a los mercados externos. El elemento unificador y cohesionador de este tipo de región, más allá y por encima de las regularidades geográficas, es su desarrollo alrededor de una base económica común.

1.2.2. Las concepciones contemporáneas.

- a. La región espacial o espacio regional, son nociones similares en las que Coraggio (obras citadas) y Efraín González⁷ coinciden. Se trata de entender, en primer lugar, lo que es el ámbito de una relación social como un segmento de territorio, en el que se localizan ciertos agentes y medios dialécticamente relacionados entre ellos. De esta forma se avanza a definir la región a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento.

⁷ Efraín Gonzáles de Olarte
Economías Regionales del Perú.
1982, IEP, Lima.
Economía de la Comunidad Campesina
1986, IEP, Lima

Esta noción hace referencia a espacios configurados por procesos y relaciones sociales, así como elementos y procesos naturales, los cuales, al estar articulados bajo formas dialécticas, conforman lo que se denomina un complejo socio-natural. En otras palabras, es la relación sistémica que reclama el actual enfoque territorial.

El tamaño de la región concebida como un todo orgánico, así como su forma y localización, responderán a las características de los procesos sociales históricamente determinados, que dan lugar a un tipo de configuración territorial cuya lógica puede entenderse a partir de un proceso social concreto que acusa regularidad y recurrencia en la dinámica reproductora de recursos como son la fuerza de trabajo y el propio capital en sus diferentes formas.

- b. En la misma línea, otros autores señalan que cada sociedad organiza su espacio y le imprime una forma específica de configuración, en la que el concepto de *formación social* juega un papel importante para la interpretación y análisis de lo regional.

Esta forma de concebir la región (como formación social específica al interior de la formación social nacional) permitirá entender cuestiones fundamentales que tienen que ver con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, formas de acumulación, grado de concentración económica y los modelos de distribución de ingresos, modo de producción dominante, los modos subordinados, las formas de coexistencia de los mismos, la estructura política y de poder, etc. El grado de autonomía de las regiones tiene que ver con la forma cómo se articule a los centros de decisión nacional en el terreno económico y en el político – jurídico – administrativo.

- c. Existe, finalmente, la visión histórica de la formación de las regiones y, por consiguiente, de su concepto. Se postula que las regiones son fruto de procesos históricos en lo económico, social y político que sucedieron en el país.

Haciendo un esfuerzo de síntesis de las concepciones contemporáneas, podría decirse que el concepto de región hace referencia a secciones de un territorio sobre el cual se establece un grupo humano que es parte de una formación más amplia, con cierto grado de autonomía que le permitiría, a su vez, constituirse en una formación social distinta. Su extensión, forma y posición relativa, no se explicarán por leyes físicas, sino por las que gobiernan esos fenómenos sociales de acuerdo al modo de producción dominante.

1.3. La cuestión de la “delimitación” regional

Históricamente, la delimitación ha surgido como respuesta a intereses de grupos mucha veces ajenos a los objetivos de desarrollo local o regional.

Los “fines prácticos” de la delimitación se impusieron sobre la racionalidad que demandaba los objetivos y la naturaleza de una política de desarrollo nacional teniendo en cuenta la dimensión espacial.

De otro lado, las delimitaciones han estado asociadas a las “regionalizaciones” que, más allá de los propósitos de descentralización y desconcentración que sustentaba su discurso, facilitaron a los gobernantes de turno el establecimiento o superposición de nuevos “límites” sobre delimitaciones político-administrativas preexistentes (departamentos, provincias, distritos, etc.)

Las experiencias de “delimitación regional” en Europa y Latinoamérica, durante la década pasada, son muy ilustrativas al respecto. Mientras en algunos países del viejo continente alcanzan niveles de organización regional cercanos al modelo ideal de un Estado descentralizado, incluyendo experiencias de “regiones fronterizas” con institucionalidad reconocida (Pirineos); en el nuevo continente, no terminamos de salir de la etapa del análisis y de tímidas apuestas de regionalización con descentralización real. Se busca, por ejemplo en Argentina, en nombre de la “delimitación regional”, analizar previamente el comportamiento espacial de la economía; en Brasil se mantiene un federalismo con permanente actitud hostil al centralismo, o, para no citar más casos, se busca fortalecer los polos de desarrollo con áreas de influencia definidos apriorísticamente como es el caso de Chile. La historia de las delimitaciones en el Perú es muy rica en marchas y contramarchas. Unas veces, la delimitación regional abarcó a más de un departamento; en otras, el departamento se convirtió en una región que sobrevive luego del intento de “regionalizarlos” con la única estrategia de sumar unos departamentos con otros.

Estas experiencias suscitaron debates prolongados y, muchas veces, violentos en torno a la “arbitrariedad” o “justicia” de las delimitaciones. El Perú del 2005 se convertiría en un icono particular de este proceso. Los políticos y probablemente, poblaciones enteras, seguirán debatiendo las “bondades” de una “región grande” frente a “regiones chicas” en una falsa dicotomía que muy poco tiene que ver con procesos reales de descentralización.

1.4. Los procesos económicos regionales.

Efraín Gonzáles (Perú) y Edgar Forero (Colombia) coinciden al señalar que los procesos económicos regionales pueden ser entendidos, en primera instancia, como la articulación de diferentes actividades económicas a través de las cuales se realiza el proceso de valorización de los capitales individuales.

En segunda instancia, y conforme a las características que tengan estos procesos, la población se vincula a ellos en forma diferenciada, generando

las condiciones de su propia reproducción y de sus relaciones con el Estado. En economías como las de Latinoamérica, la vinculación de la población a los procesos económicos se dará, como es obvio, de conformidad a los modos de producción que coexisten en la formación social regional, teniendo en cuenta la propiedad de los medios de producción y las formas que asumen las relaciones de producción.

Hasta aquí, entonces, queda claro que los procesos económicos regionales no son sujetos de interpretación sino solo en su relación con la población. Además, es bueno recalcar que, en momentos en que el sistema capitalista se ha instalado en todo el planeta, las relaciones de producción que de él se derivan, se van imponiendo sobre otros, incorporándolos en sus circuitos o eliminándolos del escenario económico donde actúan.

Queda por aclarar la forma cómo interviene el Estado en estos procesos. A nuestro juicio, entender esto es fundamental, pues ya no se trata de tradicionales formas de actuar sobre la vida nacional, o regional para el caso, sino de intervenciones que pueden ocasionar sustanciales reajustes en el escenario económico y político, con sus consecuentes resultados en la correlación de fuerzas sociales.

En este sentido, la intervención del Estado en los procesos económicos regionales, adquiere dimensiones mucho más importantes que en los procesos nacionales, no solo para la cuantía de recursos que puedan inyectar en ellos, sino por la respuesta que origina dichos estímulos, según sea el grado de desarrollo y atraso relativos que presentan las distintas regiones.

El Estado puede intervenir en diferentes frentes:

- a. En los mercados públicos, básicamente relacionados con la industria de la construcción; en la seguridad social; y, en la generación de puestos de trabajo a partir de programas de empleo masivo.
- b. Gastos de asistencia y de apoyo a la producción en regiones donde, aún con predominio de las relaciones de producción capitalista, aparecen grandes sectores de población vinculados a formas de producción pre y no capitalista, por lo que este tipo de gastos alcanzan niveles significativos en los presupuestos regionales/nacionales.
- c. Las medidas de orden tributario, arancelario, etc., como incentivos a la “inversión descentralizada”, es otro filón importante de intervención del Estado. En este terreno, habrá que montar mecanismos que eviten el aprovechamiento de quienes estando en el “centro” aprovechan esta ventana de oportunidades a favor de sus objetivos de lucro ajenos a los que supone el desarrollo regional y fronterizo.

- d. De la misma forma, el sistema financiero de fomento a la producción, no es sino otro instrumento poderoso del Estado para orientar o reorientar tendencias de los procesos económicos regionales a partir de créditos relativamente baratos y, en algunos casos, sin costo alguno como ocurrió en la criticada gestión de Alan García entre 1985-1990.

Las posibilidades de desarrollo que tienen las regiones, tanto fronterizas como las que no son, pasan por una racional y eficaz intervención de sus Estados. No hacerlo es caer en la ilusión de que el mercado lo hará todo.

II. ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS

En un contexto donde la globalización parece “arrasar con todo”, resulta estimulante encontrar textos y artículos⁸ donde expertos e intelectuales coinciden en señalar que los viejos Estados-Nación, y gran parte de su base conceptual, están en franco proceso de retiro como actores principales de la dinámica mundial y, en su lugar, cobran fuerza las regiones subnacionales y transfronterizas en el rol de agentes principales de la competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al concepto “*glocalización*” que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local.

Para nuestro caso, resulta relevante enfatizar que uno de los principales efectos de la globalización es el proceso de transformación del concepto de “frontera” hasta niveles en los que la “desfronterización”⁹ de procesos terminan configurando espacios económicos ampliados e integrados económicamente por encima y a pesar de los límites fronterizos.

En dichos espacios, además, se producen reconocimientos de factores históricos, antropológicos y sociológicos que sustentan sentimientos de identidad y pertenencia que pretendieron ser desconocidos por los “límites” políticos y administrativos impuestos en el proceso de formación de los Estados-Nación.

La combinación de los procesos de desfronterización con los sentimientos de identidad y pertenencia, dieron lugar a la configuración de **Espacios Regionales Fronterizos**, escenarios privilegiados de dinámicas económicas y sociales que, en un marco mayor de realización de la mercancía transnacional, involucran directamente a dos o más países poniendo en cuestión, para todo efecto práctico, la vigencia de conceptos de soporte del viejo Estado-Nación, como aquellos referidos a Estado, Territorio y Soberanía con los cuales se pretendía legitimar el efecto “separación” de los límites.

A su vez, la creciente participación de las regiones subnacionales y transfronterizas en el proceso de globalización con todos sus retos y oportunidades, hizo que el desarrollo teórico introduzca nuevos conceptos que describieran las nuevas realidades y dinámicas en dichos espacios, tales como “producción flexible”, “deslocalización”, “distritos industriales”, “clusters”, “ciudades-región”, etc., para hacer referencia a los nuevos modos y procesos de producción en clara respuesta a las exigencias de una competitividad que no reconoce límites ni fronteras, dejando atrás el verticalismo y concentración que caracterizaba los modelos tradicionales de inserción, cediendo el lugar a

⁸ Al respecto, ha sido muy estimulante encontrar artículos interesantes y frescos publicados en diversos números, especialmente entre 2003 y 2004, del Boletín *Policy Paper*, auspiciados por la Fundación Friedrich Ebert y otras instituciones de prestigio de Bogotá, Colombia.

⁹ Término recientemente acuñado que indica la virtual desaparición de las fronteras como muros de contención o límites de procesos económicos, sociales y políticos que se vienen produciendo en territorios fronterizos de uno o más países, sin duda con mayor fuerza luego de que la globalización se convirtiera en referente mundial para todo efecto.

esquemas horizontales de procesos productivos que dan materialidad a los nuevos conceptos aludidos.

Tal vez este tipo de constataciones hacen que la reflexión en torno a procesos fronterizos de desarrollo e integración adquiera renovada energía y se postule como la mejor alternativa de relanzar la Comunidad Andina que en 35 años no puede exhibir logros de trascendencia en su principal objetivo: la integración andina. Los países miembros no terminan de aceptar que la noción de integración, en cierta forma, es conspirativa con ese vago "interés nacional" de quienes no están dispuestos a promover la integración.

Integración supone conceptos muy claros de supranacionalidad, supragobernabilidad y supraterritorialidad que, obviamente, requieren ciertos renunciamentos de orden nacional, de soberanías y normas propias tal como, en su momento, lo hiciera la Unión Europea en el terreno de la institucionalidad y la asignación presupuestal para el desarrollo e integración de sus territorios fronterizos.

La Comunidad Andina, atendiendo a los nuevos paradigmas y desafíos del contexto referido, incluye expresamente en su Acuerdo fundacional el tema fronterizo mediante el Protocolo de Quito – 1987 que aprueba el artículo 144 que a la letra dice: "Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina".

Era la primera vez que, luego de 18 años de su fundación, la Comunidad Andina hacía mención expresa a la situación fronteriza de sus países miembros. Aún cuando el texto refleja el tributo al consenso que seguramente requirió su aprobación, no deja de ser un avance y sobre todo una advertencia a futuro de que el tema no podría seguir ignorado en un contexto como el señalado.

Luego vendrían, aleccionados por el indicado artículo, proyectos bilaterales entre distintos países miembros que encararon con mayor precisión el tema fronterizo, pero un desarrollo mayor y programático en el tema **Desarrollo e Integración Fronteriza** se alcanzó en el trabajo realizado entre 1990 y 1991 por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena, con apoyo técnico y financiero del BID, denominado "Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina" con el objetivo final de "Definir una estrategia de desarrollo e integración fronteriza y la elaboración de planes de acción que contengan iniciativas comunitarias y nacionales que puedan ser las más pertinentes y eficaces para promover la integración fronteriza de los países del Grupo Andino" (Tomado del trabajo de Oliveros citado más adelante).

Era la primera vez que se hablaba con todas sus letras sobre la necesidad de definir una estrategia de **desarrollo e integración** en las zonas de frontera de los Países Miembros, más allá de la retórica que se limitaba a proclamar su incorporación a las economías nacionales sin visión integradora. Desde

entonces, tuvieron que pasar casi 9 años para que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores diera una señal de voluntad política para acometer la tarea en el sentido propuesto en el trabajo pionero de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC).

En efecto, en mayo de 1999 se aprueba la Decisión 459 que establece la Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza en 5 artículos, el tercero de los cuales señala como objetivo fundamental “elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión” mediante la facilitación de la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera; impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral y de preservación y conservación del medio ambiente en las ZIF; y, fortalecimiento del diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las ZIF, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social en ambos lados de la frontera.

La puesta en marcha de esta Política Comunitaria se encarga al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF) coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros y la Secretaría General de la Comunidad Andina como Secretaría Técnica. El GANIDF contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Luego vendría la Decisión 501 que norma la implementación de las “Zonas de Integración Fronteriza” (ZIF) entendidas como 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 impulsar 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. La Decisión 501, en su artículo 10, crea el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina.

Con esos antecedentes la comprensión de los Espacios Regionales Fronterizos parecería no ofrecer mayores dificultades. Sin embargo, resulta indispensable una aproximación teórica y conceptual a las principales categorías y variables que han sido involucrados en lo dicho hasta el momento.

2.1. El Concepto de “Frontera”.

Pese a los avances mostrados, todavía hay círculos en los que la “frontera” sigue siendo solo una línea que separa un país de otro. No obstante, la corriente que interpreta dicho término como un territorio bi o trinacional con características y dinámicas propias, adquiere cada vez mayor fuerza y se instala en el discurso político nacional e internacional como parte sustancial de esquemas estratégicos de integración subregional. En esa perspectiva la “frontera” es un territorio en el cual se instalan procesos económicos y sociales formando una región básicamente homogénea.

Esta aproximación conceptual nos ofrece rasgos fundamentales de lo que entendemos por “frontera”. Si bien es cierto que en su condición de “línea” separa territorios con características generalmente comunes, lo es también que sobre parte de ella¹⁰ se asientan relaciones económicas y sociales que se encargan de “borrar” dicha línea. En esta lógica, la “frontera” deja de ser solo una línea y se incluye en el espacio formado por las indicadas relaciones.

La “frontera” como línea solo sirve a los Estados-Nación para establecer que “hasta allí” llega su dominio, su soberanía. Esta forma de entender la frontera, y la poca utilidad que ofrece para interpretar los fenómenos fronterizos en toda su complejidad, han ocasionado más de una controversia entre los gobiernos respectivos, de cuyas consecuencias solo los pobladores fronterizos podrán dar debida cuenta.

En la actualidad, casi es un consenso la idea de concebir la “frontera” como punto de convergencia de territorios bi o trinacionales y que, por sus características geográficas y los procesos económicos y sociales que allí se dan, configuran un Espacio Regional Fronterizo (ERF), cuyo adecuado tratamiento político e institucional no solo impedirá el desarrollo de tensiones que subyacen en la arbitraria separación de unidades socio-económicas y territoriales históricamente establecidas, sino que permitirán procesos de desarrollo promovidos de manera conjunta y con responsabilidad compartida.

2.2. El concepto de “región fronteriza”.

Con frecuencia, cuando se habla de *regiones fronterizas*, inmediatamente se nos viene a la mente la noción de áreas territoriales localizadas en los extremos de un país, generalmente marginados y sujetos de apoyos especiales por parte del Estado. Y esto, obviamente, no corresponde al marco teórico expuesto.

Se trata más bien de una región cuya extensión y límites no coinciden con la línea demarcatoria internacional, ni necesariamente con los límites político -

¹⁰ Luis Alberto Oliveros, Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, en un documento titulado “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina” hace un interesante distinción entre “Fronteras Activa” y “Frontera No activa” para referirse a espacios donde se dan procesos económicos y sociales y a otros donde no se dan dichos procesos, respectivamente. Febrero de 2002

administrativos preexistentes de las áreas limítrofes que concurren a un **Espacio Regional Fronterizo**.

La región fronteriza, en el marco de la teoría expuesta, es aquella que está determinada por el tipo de procesos sociales que se establecen en estos territorios, donde los límites internacionales (la “línea fronteriza”) se convierten en factores que dinamizan las relaciones de intercambio y comercio fronterizo, lejos del rol formal que les asignan los tratados y las leyes, tal como M. Valero¹¹ cuando analiza las potencialidades de los espacios regionales fronterizos de Venezuela.

El análisis tradicional de los problemas del desarrollo regional, ha obviado la existencia de este tipo de espacios regionales, privilegiando aquellos en los que la “forma regional” no dejaba lugar a dudas. Es decir, son muy pocos y muy parciales, los esfuerzos por entender los Espacios Regionales Fronterizos como partes integrantes de un todo orgánico, cuya especificidad radica en la presencia de límites internacionales que, con las excepciones del caso, se levantan como testimonios de integración más que de separación.

Las regiones fronterizas, de acuerdo a los procesos económicos y sociales que se dan en ellas, pueden ser diferenciadas desde el punto de vista de su rol en el proceso de acumulación del capital, sobre todo en su forma dinero. De otro lado, pueden darse espacios regionales en los que, por el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, podrían estar dándose procesos de reproducción del capital, sin que por ello desaparezca su dependencia de los centros correspondientes¹².

Gran parte de las áreas de frontera en los países Latinoamericanos, han sido consideradas como subsistemas caracterizados por rasgos de aguda pobreza y precariedad, incluso en aquellas áreas donde, como en Chile, se lograron algunos resultados positivos como consecuencia de políticas específicas.

Esta situación de marginalidad se asocia al grado de articulación o desarticulación respecto a los circuitos nacionales de la economía o, en el lenguaje de nuestros tiempos, a los ejes o corredores viales/económicos que vienen convirtiéndose en el referente para estrategias de desarrollo regional. De otro lado, también es demostrable que las formas de ocupación de estos territorios, donde primaron criterios rígidos de soberanía y seguridad, no contemplaban las fronteras como espacios donde era posible el desarrollo, sino como parte de estrategias de defensa y soberanía territorial, cuando no de estrategia geopolítica.

¹¹ Mario Valero Martínez
“Fronteras, espacios por la innovación y el cambio social: apreciaciones a partir de la experiencia venezolana”.
Caracas, 2002.

¹² Esta sección tiene como principal referente el trabajo de Efraín Gonzáles de Olarte, “Economías Regionales del Perú” en el que describe con rigor académico los grados de desarrollo que podrían identificarse en los espacios regionales fronterizos.

En algunos casos se establecieron formas enclávicas de explotación que no lograron salir de los esquemas clásicos de articulación a los centros de decisión, dejando solo efectos residuales en sus áreas de influencia inmediata.

Por consiguiente, la región fronteriza, definida en el marco teórico expuesto, será un segmento de territorio en el que se localizan ciertos agentes y medios dialécticamente relacionados entre ellos, contextualizados por límites internacionales que “separan” las porciones de territorios de países vecinos que concurren a formar un espacio regional fronterizo.

Los procesos económicos que se dan en este espacio regional, definen su extensión y sus límites, en el que ocurren fenómenos de carácter internacional que tiene que ver con el comercio (“legal” o “ilegal”) y la propia soberanía nacional.

2.3. Acerca de la Integración Fronteriza.

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos de Latinoamérica se ha diseñado una serie de políticas orientadas a encontrar puntos de cooperación macroeconómica entre los distintos países, las zonas fronterizas no han tenido un tratamiento específico en términos de promoción de programas de desarrollo que atiendan las necesidades básicas de sus pobladores, aunque podrían darse algunas excepciones.

La integración fronteriza en los países que hoy forman la Comunidad Andina, adquiere personería propia recién en 1987 cuando los Presidentes deciden incluir en el Acuerdo de Cartagena el artículo 144 estableciendo que los países miembros emprenderán “acciones conjuntas en las áreas fronterizas destinadas a impulsar el desarrollo integral de las zonas de frontera y vincular indisolublemente a los países miembros, así como robustecer la unidad geoeconómica entre ellos”¹³.

Este acuerdo, muy parecido a una proclama, solo marcaba el inicio de un prolongado período de silencio y lenta maduración de los temas fronterizos.

Recién el 25 de mayo de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Decisión 459 estableciendo la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, creando para ello el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo. Ese mismo mes, el XI Consejo Presidencial Andino decide darle impulso a la cuestión fronteriza, acordando que la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Los Presidentes establecieron directrices expresas señalando que “La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará con los aportes de la Comisión, el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o

¹³ Comunidad Andina
Acuerdo de Cartagena, modificada por el Protocolo de Quito, 1987,

Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planificación y de los órganos comunitarios pertinentes”, asimismo instruían a sus ministros para que, debidamente constituido, el “Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo es el responsable de proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los planes de acción que exija la ejecución de la mencionada política comunitaria y deberá promover la implementación de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo, el cual deberá ser coordinado con el Grupo Consultivo Regional Andino y apoyado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.¹⁴

En ese renovado y positivo contexto político favorable a políticas y acciones de desarrollo e integración fronteriza, la vocación integracionista de los pobladores fronterizos vuelve a ponerse de manifiesto y se convierte en uno de los referentes andinos para la aprobación de la Decisión 501 que crea las Zonas de Integración Fronteriza para las que se adoptarán “políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia a las características de cada uno de ellos” y crea el Banco de Proyectos para la Integración y Desarrollo Fronterizo.¹⁵

No pudo haber sido más explícita la norma andina. La integración fronteriza se convertía en la más clara oportunidad de buscar el desarrollo fronterizo, en un escenario donde los Países Miembros se ponían de acuerdo para iniciar acciones concretas en ese sentido. Una estrategia de esa naturaleza, sin duda, contemplará tres niveles de acción simultánea: el institucional, el económico y el social.

Si bien la integración económica y la institucional presentan dificultades en su implementación, la integración social y cultural se viene dando hace muchos años, especialmente en el ámbito de las costumbres, mitos, historia, etc., cuyos grupos humanos se remontan, en muchos casos, hasta los mismos orígenes del ser humano en Latinoamérica. Este es el caso de algunas comunidades nativas que, no obstante la despiadada “cacería” física y cultural de la que fueron objeto por la presencia colonizadora, aún existen y no reconocen la imposición de “fronteras” que establecieron guerras y conflictos a lo largo de estos últimos siglos. Es más, su convencimiento de que “su” nación no ha sido dividida, hace que no sea extraño encontrar en distintos lugares pobladores que, para mantener sus ancestrales relaciones, se vean obligados a adoptar una doble nacionalidad que les facilita mantener sus relaciones fronterizas. La Alianza Estratégica Trinacional de los “Aymaras sin Fronteras” de Bolivia, Chile y Perú, resulta emblemática y nítidamente coincidente con la Declaración de Quirama¹⁶ en lo que se refiere a las Zonas de Integración Fronteriza.

¹⁴ Acta del XI Consejo Presidencial Andino, directrices 49 y 50, del 27 de mayo de 1999.

¹⁵ Comunidad Andina
Decisión 501 aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001.

¹⁶ Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y el Vicepresidente de Perú reunidos en el Recinto de Quirama, Antioquia, República de Colombia, con motivo del XIV Consejo Presidencial Andino, junio de 2003.

Aún cuando los instrumentos comentados requieren un mayor desarrollo, cabe avizorar que en el contexto latinoamericano los esquemas de desarrollo de áreas fronterizas están llamados a desempeñar un papel muy especial en el marco de la integración continental, de la misma forma y conforme a nuestras condiciones, como se desempeñaron en la integración supranacional europea.

2.4. La dinámica de las economías fronterizas.

Como ya se dijo, en términos generales, la existencia de las regiones se explica básicamente por la forma cómo organiza su economía y se apropia de la naturaleza. En otras palabras, las regiones se identifican por el grado de especialización que adquieren en el proceso productivo nacional o por el rol que cumplen en la fase de la distribución y consumo de las mercancías.

En ese marco, la extensión y límites de la región fronteriza no son objeto de determinaciones arbitrarias, sino resultado de leyes sociales y económicas que tienen vigencia espacial. Una de éstas es la Ley de Valor¹⁷, por cuyo efecto se delimita los alcances espaciales de la circulación de mercancías en general, organizando y regulando la actividad humana en sociedades donde predomina el sistema capitalista de producción. Esta Ley se hace mucho más explícita en el intercambio de mercancías que, con valor de uso diferente, se realiza con ayuda de un equivalente universal denominado dinero.

La vigencia de la Ley del Valor, territorialmente delimitada, es uno de los factores fundamentales de la formación de regiones, sobre todo en el contexto de un desarrollo desigual de las fuerzas productivas, dando lugar a un intercambio de valores no equivalentes entre regiones, por medio del cual se produce la transferencia de excedentes de una región a otra, de las más débiles a las más poderosas. De esta manera comienza a funcionar la “cadena jerárquica”, de la que Gunder Frank¹⁸ hablaba, articulando la última región del mundo con los centros de dominio nacional e internacional.

Nada hace suponer que las economías regionales de frontera, sean ajenas a esta lógica, a este orden establecido. Es más, parecen ser más sensibles en tanto receptoras de excepción de impactos originados en el mercado internacional y de las medidas de carácter macroeconómico tomados a escala nacional.

¹⁷ Rosa Luxemburgo
Acumulación del Capital, primera parte.
Edit. Grijalbo, México 1967.
Efraín Gonzáles de Olarte
Economías Regionales del Perú, 1982. IEP.
Fredy Perlman

“El fetichismo de la mercancía”, prólogo al libro de Isaac Illich Rubin, *Ensayo sobre la teoría marxista del valor*, Cuadernos de Pasado y Presente No. 53, México, 1977, segunda edición.

¹⁸ André Gunder Frank
Acumulación dependiente y desarrollo interno, 1978.

Si las regiones fronterizas fueran, básicamente, espacios de circulación mercantil, entonces los “precios de mercado” y el sentido de los flujos suelen estar en el centro de las modificaciones que experimenta la economía fronteriza. Si, por el contrario, son básicamente receptoras del capital productivo y, por tanto, reproductoras de condiciones para procesos de acumulación, las modificaciones tienen que ver con el costo y movilidad de factores en el espacio regional fronterizo.

Es decir, más allá de quienes aún piensan que los mecanismos de mercado son los mejores asignadores de recursos, aparece con particular fuerza la necesidad del Estado en el desenvolvimiento de las economías de frontera. Aunque este tema se aborda más adelante, no deja lugar a dudas que las determinaciones de los Estados en política macroeconómica, por lo general, están en la base de las variaciones del precio y sentido de los flujos en las regiones de frontera, trayendo consigo los resultados de “conveniencia” o “inconveniencia” de los intercambios en los espacios regionales fronterizos.

2.5. Acerca de los Procesos Migratorios fronterizos

Algunos autores han tipificado los procesos migratorios que se dan en territorios fronterizos como fuentes potenciales de conflicto. Si, además, tenemos en cuenta que el componente principal de estos procesos lo constituye la población económicamente activa, estamos frente a un hecho que, en efecto, podría suponer problemas vinculados con lo económico y lo social en las naciones que se ven involucradas por estos fenómenos, sobre todo cuando los indicadores de desempleo y subempleo alcanza niveles irritantes.

Y es que la población económicamente activa o, en general, la población, no se desplaza por puro placer y sin ningún objetivo, sino que en la base de su conducta subyace una estrategia de supervivencia que permite ampliar el espacio de reproducción de la fuerza de trabajo necesaria a la producción y reproducción capitalista al interior de las regiones fronterizas. En cualquier “lado”, el trabajador extranjero responde mejor a los objetivos de la racionalidad capitalista, mientras la inestabilidad y la sobreexplotación sean normas de su vinculación a los procesos económicos que se dan en este tipo de regiones.

Esta situación, de otro lado, genera malestar en los trabajadores nacionales, cuyas centrales sindicales, como es natural, se encargan de “denunciar” la presencia de extranjeros que les disputan sus centros de trabajo. Bajo esas condiciones, obviamente, el problema social se pone en el orden del día de los gobernantes, quienes dependiendo del estado de sus relaciones con el país vecino, usan estos hechos ya sea para distraer la opinión pública o para exaltar ánimos patrioterros que, generalmente, no resuelven los problemas que los habría originado.

Independientemente a los resultados o “acuerdos” a los que pudieron llegar los gobiernos implicados, los procesos migratorios de la fuerza laboral seguirán

dándose en atención, o como consecuencia, del diferente grado de desarrollo de las fuerzas productivas en las áreas limítrofes. Las leyes que rigen la racionalidad del máximo beneficio seguirán normando la orientación y magnitud de los movimientos laborales de un lado al otro de las fronteras. A nuestro juicio, es mucho más viable intervenir en estos procesos no para evitarlos cuanto para encontrar fórmulas de mutuo beneficio, tal como lo establece la Decisión 545 que introduce el concepto de trabajadores fronterizos¹⁹.

¹⁹ Comunidad Andina
Decisión 545, 25 de junio de 2003

III. EI ESTADO Y LOS ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS

En la base de la cuestión regional, entendido como un todo orgánico, subyacen elementos materiales cuya localización espacial responde a tendencias propias de una sociedad en la que predomina un modo de producción. En la actualidad, no hay duda que el sistema capitalista se ha impuesto en el mundo. En consecuencia, las tendencias que se registran reflejan:

- a. El proceso de desarrollo (o subdesarrollo) de las fuerzas productivas.
- b. El uso desigual de las condiciones naturales y sociales de producción
- c. La concentración de los medios de producción en los sitios más favorables a la reproducción y acumulación del capital
- d. La desigual distribución espacial de la infraestructura de servicios de apoyo a la producción.

Estos hechos van dando lugar a diferenciaciones espaciales que adoptan formas de carácter territorial que sirven, sumado a lo cultural y lo histórico, de base a reivindicaciones “regionalistas” frente a un supuesto responsable: el Estado. De esta manera aparece el elemento político de la cuestión regional, sin el cual no es posible entender la complejidad de los problemas regionales contemporáneos, en contraste con enfoques que, por el contrario, pretenden ocultar o minimizar su importancia.

La adecuada combinación e interrelación de los aspectos económicos con los político-ideológicos, permitirá alejarnos de enfoques que privilegian las “raíces materiales” en detrimento de los aspectos “superestructurales”, o viceversa.

3.1. El tratamiento de lo fronterizo.

Las políticas de desarrollo regional, más allá de los límites de la Comunidad Andina, aparecen explícitamente en el discurso político y académico a partir de los años 40, bajo el influjo de la experiencia promovida por la Autoridad del Valle de Tennessee (TVA), organismo público creado por el Congreso de los USA en 1934.

La intención que subyace en los distintos esfuerzos realizados en esta materia fue la de promover el desarrollo de regiones deprimidas o explotar mejor los recursos naturales que poseían, aunque por lo general, respondían a la necesidad de hacer más eficientes las administraciones centrales, ampliar el área de influencia de metrópolis o “centros”, incluso hasta ocupar territorios marginales por razones de orden geopolítico. Era la puesta en marcha del Estado eficiente en lo que, en Estados Unidos, ya le llamaban *desarrollo territorial*.

En ese contexto se dieron diferentes intentos de tratar el problema regional. Aparecen por ejemplo²⁰, los intentos de regionalización en diferentes países de América Latina, con el propósito de una “distribución más homogénea” de los recursos ante la evidencia de procesos de concentración extraordinarios en sus áreas metropolitanas.

Paralelamente, comenzaron a proliferar distintos tipos de “autoridades regionales” que tenían como objetivo ejecutar programas con propósitos múltiples, orientados a generar procesos de desarrollo descentralizados o, en su defecto, a atender zonas declaradas en emergencia.

En esta misma línea, aunque con énfasis en propósito de estrategia militar y política, aparecen intentos de desarrollar regiones fronterizas, básicamente en el norte de México y los extremos sur y norte de Chile. Los resultados obtenidos muestran que, a pesar de las limitaciones inherentes a cada experiencia, es viable el crecimiento del producto de esas áreas, con repercusiones relativas en los ingresos de las poblaciones involucradas.

En la base de todas estas experiencias, especialmente desde finales de la década del 50 en el siglo pasado, aparece implícita o explícitamente el concepto de los *polos de crecimiento* en las estrategias que se elaboraron para tales experiencias de regionalización y desarrollo regional. Con excepción de la frontera de México, ciudad Guayana (Venezuela) y Arica (Chile), según Boisier, en el resto de países no se registraron logros significativos en relación a los objetivos que se propusieron en términos de desarrollo y ordenamiento urbano. Y mucho menos en las regiones fronterizas. En su lugar se implementaron políticas que privilegiaron los “objetivos” de “integración a los circuitos nacionales” y propósitos de orden geopolítico.

La noción de integración fronteriza, como posibilidad de desarrollo de sub-espacios nacionales que concurren formando un espacio regional fronterizo, solo comienza a debatirse a finales de la década de 1980, especialmente en centros académicos y de investigación liderados por la Asociación Latinoamericana de Integración y la Universidad de Los Andes en Bogotá Colombia. Tal esfuerzo, sin embargo, con excepción de avances sustantivos en algunos países en América Latina, no logra trascender dichos marcos hasta mediados de los años 90 del siglo pasado cuando el enfoque de desarrollo fronterizo e integración fronteriza comienza a ser incluido en el desarrollo teórico y en el ámbito de las políticas de Estado.

3.2. Políticas macroeconómicas y economías regionales de frontera.

Se ha dado por hecho irrefutable que las economías de frontera no solo son pobres sino que tampoco están integradas a sus sistemas económicos

²⁰ Ver el interesante resumen de Sergio Boisier bajo el título “2001: LA ODISEA DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN AMERICA LATINA. LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACION”, donde hace referencia, entre otros, a la creciente “nomenclatura” o adjetivización del desarrollo regional con pretendidas nociones novedosas en esta materia.

nacionales. Es más, se ha dado por aceptado aquello de que las zonas de frontera no tienen contacto con sus centros nacionales por que “las tienen olvidadas”. Estas afirmaciones encierran un poco de verdad y otro tanto de falsedad. Veámoslo por partes.

Las señales y razones del aislamiento de las fronteras se cuentan por decenas, pero los más importantes son los siguientes:

- La falta de infraestructura vial.
- La escasa dotación de infraestructura de servicios básicos.
- La falta de apoyo al “del desarrollo económico” de las áreas fronterizas.

Estos factores que están en la base del aislamiento y marginación de las zonas de frontera, no suponen necesariamente, que éstas estén libres del alcance de las decisiones políticas y económicas de orden nacional. Al contrario, parecen ser las áreas donde el impacto de ellas es virtualmente potenciado por su doble carácter: son áreas nacionales y, a la vez, internacionales por las razones que hemos sostenido en el capítulo II del presente trabajo.

No necesita demostración el hecho de que, contrariamente a lo que se piensa, existe una intensa relación de dependencia de las economías regionales de frontera respecto a las políticas macroeconómicas. Si bien esta relación no puede interpretarse como una forma de articulación/integración al mercado nacional, queda absolutamente clara la situación de dependencia y sometimiento de aquellas economías a los mecanismos de acción de las diferentes políticas macroeconómicas (política cambiaria, política de comercio exterior, política de empleo, inversiones, políticas regionales, etc.).

Como es obvio, esta relación es en una sola dirección: del centro a la periferia, sin ninguna opción de ajuste o adecuación a sus propios intereses. Lo mismo ocurre con otras regiones, aunque con la “ventaja” de no tener una frontera internacional.

Las medidas de tipo cambiario, por ejemplo, dependiendo de su magnitud, pueden hacer cambiar el sentido de los flujos. Es decir, puede convertir a un vendedor en comprador de la noche a la mañana, lo que resulta muy importante en la vida del poblador fronterizo, pues significa reacomodos sustanciales en su vinculación a los procesos económicos regionales y, por tanto, en su estrategia de supervivencia y reproducción.

3.3. Estado y Regiones Fronterizas.

El tratamiento de las cuestiones fronterizas estuvo reducido, hasta épocas recientes, a formulaciones políticas que tenían que ver con la salvaguarda de la soberanía nacional o generalidades internacionales que tenían origen en acuerdos multilaterales que en materia de frontera no se cumplieron o si se cumplieron, fueron imperceptibles.

Las zonas de frontera, generalmente despobladas y rurales, son receptoras de múltiples formas de “influencia externa”, tanto en calidad de vendedores como de compradores en las regiones fronterizas. La casi pérdida de la identidad nacional de un lado y, de otro, la voluntaria o involuntaria “internacionalización” de sus patrones de consumo por parte de los pobladores fronterizos, han hecho de que los gobiernos comiencen a diseñar y, en algunos casos, poner en marcha diversos proyectos o programas de apoyo a las fronteras, destinados a legitimar su presencia y soberanía sobre territorios considerados “en peligro”.

La presencia del Estado con estos fines adquiere dos dimensiones: la dimensión político-económica y la político-militar. Es decir, una clara estrategia de orden geopolítico que busca no solo “defender con las armas” la soberanía nacional, sino dotar de mejores condiciones de vida a sus pobladores.

Por tanto a lo largo de las distancias y extensas áreas fronterizas de los países Latinoamericanos, menudearon, durante el decenio pasado, una serie de programas de desarrollo fronterizo, políticas de descentralización administrativa y propuestas de integración fronteriza orientadas a favorecer al desarrollo local. Aún cuando el balance de estas iniciativas no ilustra logros concretos, se perciben señales de que se está caminando sobre la ruta correcta.

En el caso peruano, resulta interesante saber que entre 1993 y 2000, FONCODES llegó a invertir alrededor de 100 millones de dólares en provincias y distritos localizados en zonas de frontera. La evaluación de sus repercusiones e impacto en términos de los objetivos de desarrollo con los que se justificó el gasto, todavía está por hacerse, lo que no ha sido impedimento para que el Estado peruano haya puesto en marcha un sistema nacional de evaluación y asignación de recursos denominado SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) que busca darle mayor eficiencia y eficacia al gasto que se realice en nombre del desarrollo y de los pobres.

De otro lado, desde hace unos 3 o 4 años, el Ministerio de Relaciones Exteriores viene liderando un proceso de diseño de políticas y planeamiento en las zonas de frontera, cuyo enfoque tiene como componente el criterio de integración como parte de la sostenibilidad que se pretende para los procesos inducidos desde el Estado o para aquellos que nacen de iniciativas de la sociedad civil fronteriza. Este esfuerzo ha logrado una de sus metas al haber conseguido la aprobación del Consejo Nacional de Desarrollo Fronterizo para el documento denominado “Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo del Perú”. Los pasos siguientes tienen que ver con la aprobación de una Política de Estado en materia fronteriza y, consecuentemente, de una cuenta presupuestal con asignación destinada al desarrollo y la integración fronteriza.

3.4. Política de Desarrollo Regional con enfoque fronterizo.

El objetivo central del desarrollo regional, alrededor del cual giran o del cual se desprenden decenas de objetivos de diferente jerarquía, perfectamente aplicables a espacios regionales fronterizos, se podría resumir de la siguiente forma:

“Reducir las diferencias existentes en los aspectos socioeconómicos clave entre las diferentes regiones de un Estado nación”.

Bajo ese gran paraguas, se habla de regiones fronterizas como espacios regionales donde se desenvuelven procesos económicos y sociales con características propias, entre las que sobresale su naturaleza transfronteriza, formados por territorios contiguos de dos o más países que, entre otros, demandan políticas y decisiones de política específicas en armonía con una política nacional de desarrollo regional.

Siguiendo esa lógica, la integración fronteriza no es sino la existencia de procesos compartidos que, independientemente de las decisiones de los Estados, son operados por los ciudadanos fronterizos. En la actualidad, lejos de enfoques anacrónicos de defensa y seguridad, dichos procesos no son ignorados por los Estados y, en muchos casos, deciden promoverlos, facilitando espacios de generación de sinergias en la dinámica social y económica de estos espacios regionales fronterizos, de articulación de estrategias frente a terceros, etc., fortaleciendo capacidades y estrategias de sobrevivencia compartidos con poblaciones instaladas en esos territorios contiguos, con raíces generalmente comunes, donde los límites políticos son apenas referencias ajenas a su dinámica. En consecuencia, los procesos regionales fronterizos cobran cada vez mayor vigencia y en la actualidad pulverizan la vieja noción de frontera "fractura" y la sustituyen por otra que resumiría la frontera "costura".

Y, como todo en el planeta, estos procesos fronterizos no son ajenos al proceso de globalización, es más, se vienen convirtiendo en espacios privilegiados de realización de la mercancía transnacional. Como respuesta a ello, los estados de los países menos favorecidos han puesto en marcha procesos integracionistas regionales y subregionales a lo largo y ancho del planeta como condición indispensable para “negociar” su inserción. En ese escenario, donde las regiones fronterizas parecen no tener un rol, emergen iniciativas desde las mismas fuentes de la sociedad civil y de los estados, orientadas a responder el proceso de globalización con políticas y estrategias distintas a las que daban soporte a políticas de desarrollo fronterizo “hacia adentro” que, para decirlo de paso, ya venían mostrando su agotamiento.

En ese marco, se podrían identificar los siguientes objetivos generales de una política de desarrollo regional con enfoque fronterizo:

- Contribuir a que las zonas fronterizas, nacionales y extranjeras, superen los problemas específicos de desarrollo derivados de su relativo aislamiento y marginación con respecto a sus economías y centros de poder nacionales.

- Fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre las fronteras interiores (Macroregiones Fronterizas) y, para cada caso, conectarlas a redes similares de zonas fronterizas extranjeras contiguas.
- Contribuir a que las zonas fronterizas, nacionales y extranjeras, hagan suyas las nuevas funciones y roles que les asigna los procesos de integración regional y subregional en los que están involucrados.
- Aprovechar las oportunidades de cooperación transfronteriza que promueve la Comunidad Andina entre sus países miembros y con terceros.
- Promover redes viales y energéticas con claro potencial integrador de zonas fronterizas y de mercados más amplios.
- Promover sistemas de control fronterizo que reduzcan costos y faciliten el flujo de personas y mercancías entre zonas de frontera.
- Promover el establecimiento de zonas de libre tránsito en áreas donde califiquen para ello.

Naturalmente, todo ello en armonía y coordinación con los intereses de la población local y de modo compatible con la protección del medio ambiente.

3.5. Las Fronteras y la Comunidad Andina.

En la Comunidad Andina²¹, la preocupación por las fronteras estuvo presente desde que se firmó el Tratado Constitutivo del GRAN en 1969. Luego, en 1988, se precisaría aún más los alcances fronterizos en su Protocolo Modificadorio.

Pero es a partir de 1987, con el estudio peruano-boliviano de la Cuenca del Lago Titicaca y, en 1989, con la formación de la primera Comisión Binacional de Asuntos Fronterizos entre Colombia y Venezuela, que se viene dando atención sistemática a los asuntos fronterizos, fundamentalmente al nivel bilateral.

Sin embargo, el tratamiento específico de las posibilidades de desarrollo e integración de las fronteras de los países miembros, fue plasmado en la Decisión 459²² por el Consejo Andino de Ministros con el nombre de Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo que, en el marco de su

²¹ Los artículos 3, 116 y 144 del Acuerdo de Cartagena Codificado, hacen referencia a la necesidad de establecer políticas comunitarias en materia de desarrollo e integración fronteriza. El Acuerdo Codificado fue suscrito por los cinco Presidentes en Trujillo-Perú, 1966.

²² Decisión 459, Capítulos III y IV, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en mayo de 1999, Cartagena de Indias. Los textos resaltados son de responsabilidad del autor.

objetivo fundamental de elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones de los ámbitos fronterizos, establecía los siguientes objetivos específicos:

- Facilitar la **libre circulación** de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.
- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)²³, considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza.
- Fortalecer el **diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza**, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

La Decisión establece que la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que correspondan.

Para poner en marcha la política referida, se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), cuya coordinación será responsabilidad de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los Países Miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El GANIDF contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

²³ Las Zonas de Integración Fronteriza serían definidas recién en el año 2001 con la aprobación de la Decisión 501.

En el marco de la XI Cumbre Presidencial celebrada en Cartagena de Indias, mayo de 1999, los presidentes acordaron emitir las siguientes directrices a su Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

- Organización y promoción de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo, el cual deberá ser coordinado con el Grupo Consultivo Regional Andino y apoyado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Actualización de los estudios sobre los cinco principales pasos de frontera entre los Países Miembros, a fin de precisar las prioridades para avanzar hacia la integración y desarrollo de esos ámbitos territoriales.
- Impulso de los proyectos piloto Bolivia-Perú (Desaguadero) y Ecuador-Perú (Huaquillas-Aguas Verdes), para atender las necesidades sociales, económicas, culturales y ambientales de las respectivas poblaciones fronterizas.
- Mejoramiento de la infraestructura física e institucional para la facilitación del comercio fronterizo en la frontera Colombo-Ecuatoriana.
- Reforzamiento de los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula de Santander y la construcción de un tercer puente sobre el río Táchira en el área de Tienditas, con sus obras complementarias.
- Profundización de los estudios para la posible construcción del puente internacional sobre el río Arauca, en el corredor vial El Nula-Saravena.
- Impulso a la implementación del proyecto del eje fronterizo Táchira-Norte de Santander entre Venezuela y Colombia, auspiciado por el BID, la CAF y el INTAL.

Desde entonces, lo fronterizo entre los países integrantes de la Comunidad Andina, se convirtió en uno de los tópicos de especial importancia para el proceso de integración, aún cuando a la fecha no se hayan establecido criterios únicos y concluyentes.

Sin embargo, y pese a los instrumentos mencionados, entre los países miembros predomina la idea de que las relaciones fronterizas están concentradas en asuntos de interés vecinal (contrabando, migraciones ilegales, control epidémico, narcotráfico, etc.), por lo que la necesidad de crear las condiciones propicias para profundizar la integración económica de la sub región obliga a reconsiderar la importancia de las fronteras dentro del nuevo escenario regional que se está conformando.

Los lineamientos estratégicos que orientarían la actuación de los Países Miembros de la Comunidad Andina en esta perspectiva serían los siguientes²⁴:

- a. Promover el diseño de una Estrategia Regional de Integración, en la cual se establezca la direccionalidad del proceso de integración económica y socio-cultural en las fronteras comunes.
- b. Negociar conjuntamente, ante la CAF y el BID, los fondos necesarios para atender, de manera prioritaria, los requerimientos de aquellos pasos de fronteras que se convertirán, en el corto plazo, en los módulos fundamentales de los ejes intermodales de conexión biocénica dentro del territorio suramericano.
- c. Realizar los estudios que sean necesarios para conocer con profundidad las especificidades estructurales que caracterizan a los principales ámbitos territoriales fronterizos que comparten los Países Miembros con terceros.
- d. Hacer las gestiones institucionales necesarias para que se incluyan disposiciones relativas a los pasos de fronteras y a las relaciones fronterizas en los distintos Acuerdos de Libre Comercio que se están negociando.
- e. Propiciar la compatibilidad de la liberalización del comercio, así como del desarrollo de infraestructuras, con la concepción del desarrollo sustentable, principalmente en aquellos ámbitos territoriales fronterizos de mayor fragilidad cultural y ambiental.
- f. Las Decisiones 459, 501 y 502, entre otras, se han dado en esa perspectiva estratégica.

²⁴ Estas orientaciones aparecen en los acuerdos y directrices aprobadas por los Presidentes de los países miembros en su XI Consejo Presidencial.

IV. LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y “SUS” REGIONES

La dinámica que vienen adquiriendo los procesos de integración fronteriza en Latinoamérica, otorga una relevancia creciente a las relaciones bilaterales y multilaterales entre los países involucrados. De allí que la formulación de las estrategias de desarrollo para las regiones con fronteras internacionales tendrá que realizarse en el marco de un nuevo escenario: el de la integración binacional y multilateral.

Para este tipo de regiones, en consecuencia, la definición de políticas no se realiza exclusivamente dentro del marco de un enfoque sectorial, sino dentro del marco de una perspectiva global que contempla procesos como la internacionalización de las economías, la conformación de bloques, los procesos de integración y la adaptación que para ello debe sufrir la normativa y la propia institucionalidad que operan en estos espacios.

Esto es inevitable pues la existencia de una línea fronteriza representa por sí misma un factor de alta "sensibilidad" y, por lo tanto, determina un proceso diferente al que se produciría en una región "sin fronteras internacionales". Como consecuencia lógica, toda estrategia y políticas que se diseñen en estos territorios tendrán que estar orientados no solo a promover y lograr el desarrollo en abstracto, sino a generar condiciones favorables a procesos de integración fronteriza.

En ese mismo orden de ideas, el paso de una línea fronteriza internacional a través de un puente, una vía o un río, implica un cambio de status para quien lo realiza. En esencia, dicho paso supone el arribo a una zona en la cual rige otra Constitución, otras instituciones y normas que regulan el desenvolvimiento de otras entidades, a los que tendrá que someterse quien pase la línea fronteriza.

De otra parte, un paso fronterizo genera por sí mismo fenómenos que se extienden a un lado y otro de la frontera. Estos fenómenos siempre son *relativos*. Es decir, siempre implican la comparación de dos elementos semejantes (v.gr instituciones, entidades, monedas, etc.), creados bajo las "reglas de juego" que existen en cada país²⁵.

El carácter relativo de los fenómenos que se registran en la frontera es el aspecto que interesa en este capítulo. Como se señaló, estos fenómenos relativos -o comparativos-, tienen influencia en territorios a lo largo y ancho de la frontera, afectando por tanto la vida de las personas que habitan en los mismos, así como sus actividades productivas.

²⁵ Al respecto, el CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional, Bogotá) ha producido, entre 1995 y 2002, abundante material de lectura en el terreno de los conceptos y la metodología para entender los procesos regionales fronterizos, asimismo ha sistematizado experiencias de la Unión Europea y el Cono Sur de Latinoamérica que han sido referencias valiosas para el desarrollo de este capítulo.

1.1. Impacto de las políticas nacionales en regiones fronterizas.

Una de las variables más importantes en cualquier economía es la tasa de cambio real. Este indicador condensa, finalmente, el efecto de las diferentes políticas macroeconómicas y de la actividad económica nacional en relación a lo que acontece en los demás países del mundo²⁶.

Por lo anterior, cualquier actividad económica en una región o centro urbano del país, sea fronteriza o no, es afectada por la tasa de cambio real de su moneda nacional. Sin embargo, el impacto de la tasa de cambio real estará en función directa al grado de vinculación que tenga un centro urbano o área rural con la economía del país. Por tanto, a mayor incidencia de la tasa de cambio real en una región, mayor será la interrelación de esta región con la economía internacional.

La interacción de dos economías y sus tasas de cambio real en una región fronteriza, hace que en dicha región la relación entre las dos monedas sea más importante que para una región no fronteriza. Ese fenómeno, sin duda, afecta a las decisiones económicas de las personas que ocupan dicho territorio, quienes buscarán los precios reales más convenientes entre los dos países en el momento de consumir, producir o comercializar.

Si una de las naciones que confluyen a configurar un espacio regional fronterizo presenta alteraciones permanentes en su política macroeconómica, generando variaciones continuas en su tasa de cambio real, el efecto será particularmente nocivo en dicho espacio. Las continuas variaciones en la tasa de cambio real impedirán que las actividades agrícolas, industriales, comerciales y de servicios se consoliden y prosperen.

Ese tipo de circunstancias, aconseja que las entidades territoriales fronterizas deban disponer de mecanismos de seguimiento de las políticas macroeconómicas, de su posible evolución y de su eventual impacto. Aunque estas políticas escapen a su ámbito de competencia, la estructura orgánica y funcional de las entidades territoriales debería ser capaz de trascender la habitual actitud de "reaccionar" y "presionar" ante la crisis originada en los centros de decisión económica y política.

Es decir, aquellas entidades, tendrían que dotarse de la capacidad de observar la evolución y las tendencias de las políticas macroeconómicas en los países involucrados en el espacio regional fronterizo. A partir de allí, sería posible establecer una interlocución permanente con las agencias del nivel central que formulan las políticas en cuestión e incluso abrir el camino para un intercambio institucionalizado de planteamientos, de percepciones, de análisis de situaciones concretas, que se incorporen en los procesos de formulación de las políticas macroeconómicas.

²⁶ Mauricio Vasco, Consultor del CEFIR.

"Los Efectos de la Integración Fronteriza sobre las Regiones: Aspectos institucionales"
Bogotá, 2001.

1.2. Complementariedad en un espacio regional fronterizo.

No cabe duda de que un espacio regional fronterizo es un escenario con diversos grados de integración e interacción entre los agentes económicos y sociales que viven en esas áreas. La forma cómo se realiza, la intensidad con que se produce la mencionada integración, dependerá de los ritmos de crecimiento, de complementariedad y de compatibilidad entre naciones vecinas, con lo que facilitarán o frenarán las posibilidades de desarrollo de los espacios regionales fronterizos. En consecuencia, la voluntad política de los países involucrados para generar procesos de integración, determina en gran medida las posibilidades reales de integración en sus áreas fronterizas.

Un proceso de armonización y cooperación entre dos o más países, se deriva en gran medida de la evolución de sus economías y de la adopción de enfoques en muchos aspectos coincidentes en cuanto a su orientación en el mediano y largo plazos, facilitando los procesos de integración y las tareas de coordinación macroeconómica.

La dimensión fronteriza de dicha integración adquiere un papel relevante no solamente en lo que se refiere a la importancia de los flujos comerciales que allí se registran o se generan, sino en cuanto a los procesos sociales y económicos propios de estas áreas. Estas situaciones, en la medida en que tiendan a convertirse en estructurales, afianzan los factores de estabilidad del proceso de integración entre dos países.

El análisis y la observación de estos procesos debe ser incorporado en el quehacer de las entidades territoriales fronterizas, pues de estas se pueden desprender líneas estratégicas para el desarrollo regional de las áreas de frontera, pudiendo convertirse en políticas, programas y proyectos, en acciones concretas propias de las competencias de las administraciones territoriales. En esta dimensión aparecen proyectos de infraestructura vial, de comunicaciones, de servicios básicos, etc., que acompañen programas de carácter nacional.

1.3. Políticas de integración fronteriza.

El contenido y orientación específicos de la política fronteriza de un país, es un factor de la más alta importancia en la determinación de las características del escenario de sus áreas de frontera. Es habitual en este terreno, encontrar dos enfoques claramente diferentes y, por lo general, contrapuestos:

- Cuando los gobiernos centrales adoptan postulados según los cuales la frontera es una línea divisoria entre dos naciones y, en consecuencia, se convierte en la base principal de la soberanía territorial. En este caso, la tarea de armonizar normas e instrumentos se convierte en una misión casi imposible. Las entidades territoriales se verán obligadas a vincularse más con “su” centro que con sus “vecinos”, aún cuando pudieran estar en

capacidad de analizar y proponer iniciativas pasibles de convertirse en políticas.

- Cuando los gobiernos adoptan postulados según los cuales la frontera es un área de comunicación, de intercambio, que facilita y canaliza la aproximación, el acercamiento y la integración entre dos naciones. En este segundo caso, la voluntad política de los actores involucrados se pone de manifiesto abriendo el abanico de posibilidades que ofrece un proceso de integración. Las entidades territoriales, con capacidad de análisis y propuestas incluidos, tienen una amplia gama de posibilidades de acción. Pueden promover la profundización de las políticas de integración, así como mejorar la importancia que se le otorgue en el nivel central a los asuntos de la frontera. Pero por otra parte, en temas claves de la integración, como el señalado de la integración física, pueden adelantar proyectos, como los viales o los que tengan que ver con los servicios públicos.

Estas opciones de política, se manifiestan independientemente a la existencia o no de una expresa política de integración fronteriza de los países involucrados.

Con relación a este aspecto, es evidente que la situación actual es de particular importancia en lo que se refiere a las políticas de integración fronteriza de varios países latinoamericanos, resaltando los esfuerzos que realizan Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina y, últimamente, Perú. La intensidad de los encuentros y cumbres presidenciales y ministeriales para tratar temas fronterizos, ha marcado el derrotero de una serie de actividades oficiales conjuntas, gran parte de las cuales han sido desarrolladas por instituciones creadas con esa finalidad, como son los grupos de trabajo binacional con objetivos y tareas concretas, sobre la base de organismos preexistentes del sector público y privado, en diferentes fronteras de países latinoamericanos²⁷.

Adicionalmente, y con una clara tendencia creciente, se han multiplicado las relaciones económicas entre todos los países, así como los contactos y vinculaciones concretas entre los medios empresariales, proporcionando un carácter integral tanto a las relaciones económica-comerciales entre naciones, como a la dimensión específicamente fronteriza, aunque guardando las debidas proporciones.

A esta alturas de la historia de nuestros países, podemos afirmar que existe un marco explícito de política de integración fronteriza, muy dinámico en su aplicación, que viene determinando la configuración de una tendencia estructural favorable hacia escenarios fronterizos cualitativamente distintos a los actuales.

²⁷ La mayoría de estos mecanismos bilaterales aludidos son productos de la aplicación de las Decisiones 459, 501 y 502 de la Comunidad Andina.

En ese proceso, la integración física ha adquirido preponderante importancia. El adelanto del Proyecto IIRSA solo es una señal de lo que afirmamos. Como es obvio, la disponibilidad de una infraestructura adecuada para los requerimientos de la integración, constituye un factor determinante para garantizar el éxito y la continuidad del mismo.

En resumen, la existencia de políticas explícitas de integración fronteriza debe ser abordada por los actores de las zonas de frontera como una oportunidad, pero además, los estamentos públicos y privados deben emprender acciones que las profundicen, convirtiéndose en actores activos y dinamizadores del empoderamiento de dicha oportunidad desde las poblaciones involucradas.

1.4. Marginalidad y pobreza en áreas de frontera

Las características económicas y sociales de las áreas fronterizas, su estructura productiva, su localización e importancia geopolítica, así como su papel dentro del contexto del desarrollo nacional, constituyen factores determinantes para el derrotero de la integración fronteriza.

El grado de integración y de marginalidad de las áreas de frontera dentro del contexto de cada nación, imprime por lo general una dinámica específica a los procesos de integración fronteriza. Esta dinámica se deriva además de las condiciones de la infraestructura de transporte, de las comunicaciones, de la integración a los mercados y de los servicios públicos, de la infraestructura social en general.

Estas circunstancias determinan, en gran medida, la capacidad de las regiones fronterizas para ser activos participantes de los procesos económicos y sociales que se desenvuelven en dichos espacios. De allí que, ante una situación de marginalidad aguda, es evidente que la gestión fronteriza debe orientarse a "demandar" políticas de desarrollo encaminadas a reducir desequilibrios y asimetrías "hacia adentro" y "hacia afuera" que les permita desenvolverse en mejores condiciones al interior de los procesos de integración binacional y, en particular, fronteriza.

1.5. Capacidad de gestión de las entidades.

Nos referimos a la capacidad que las entidades centrales y entidades territoriales tienen para gestionar su propio proceso administrativo, de financiamiento, de inversión, etc., que les permita lograr sus objetivos de desarrollo en zonas de frontera.

Esta capacidad está estrechamente ligada a la posibilidad de construir condiciones materiales e institucionales que garanticen procesos de descentralización tal como se decía en Colombia cuando se discutía la Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial en los primeros años del presente milenio²⁸.

Aquello supondrá:

- Redefinir la asignación de competencias en consideración a una rigurosa tipología de entidades territoriales.
- Desarrollar los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los diferentes niveles de gobierno.
- Adoptar procesos de cooperación horizontal y de asociatividad entre entidades territoriales.
- Apoyar y asistir a las entidades territoriales en el diseño e implementación de políticas, metodologías y procedimientos de una gestión eficiente y transparente.
- Fortalecer la carrera administrativa en las entidades territoriales, así como los procesos de evaluación de desempeño de sus funcionarios y el ascenso en función a los méritos.
- Desarrollar un sistema de información territorial sobre temas de orden financiero, social, económico, ambiental y geográfico como sustento principal de la toma de decisiones.
- Poner en marcha un claro y firme proceso de delegación de competencias y atribuciones que, sin mayor argumento, son retenidos en los niveles centrales.
- Promover procesos asociativos que generen economías de escala y aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas, sobre la base del reconocimiento de homogeneidades en el campo económico, social, cultural y ambiental como soporte de la cooperación y la sostenibilidad del desarrollo.
- En ese contexto, las zonas de frontera deben trascender su percepción de territorios periféricos y de límites geográficos, definiendo estrategias de desarrollo para horizontes temporales sobre la base de sus particularidades y potencialidades, dando espacio a la planificación conjunta con zonas fronterizas de los países vecinos en aplicación de las diferentes decisiones de la Comunidad Andina que involucran a las fronteras.

²⁸ Una mayor información sobre este importante debate en el Congreso Colombiano, puede ser visto y seguido en la página web de la Presidencia de República de Colombia desde abril de 2002.

En el caso del Perú, la principal entidad territorial en fronteras es el Gobierno Regional y cumple funciones de planificación y de concertación de la inversión pública nacional en cada región. Se cuenta, además, con recursos para cada región en el presupuesto público, los mismos que, en forma de contrapartidas, podrían facilitar el financiamiento de programas relacionados con la integración fronteriza o financiar directamente programas y proyectos relacionados con esta temática.

En un plano más restringido pero con autonomías más precisas, está el nivel municipal en distritos y provincias, cuyo desarrollo institucional no ha sido considerado como un aspecto fundamental del proceso de integración fronteriza a pesar de su enorme gravitación en los procesos sociales y económicos que se producen en sus circunscripciones.

Además de las instancias subnacionales mencionadas, se han definido parámetros legales que comprometen a los países de la Comunidad Andina a proseguir con mayor énfasis los esfuerzos para lograr procesos de integración fronteriza. En esa orientación aparecen las decisiones 501 y 502, que definen la Zonas de Integración Fronteriza entre dos o tres países y los centros integrados de control en frontera, respectivamente, como instrumentos de gestión del desarrollo fronterizo.

Con gran anticipación, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 289, establece que "por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en las zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".

Un aspecto fundamental del marco institucional relevante para las áreas de frontera es el que se configura en el campo de las actividades del sector privado, principal responsable de la dinámica de flujos comerciales y del establecimiento de actividades productivas que le dan contenido y proyección económica y social al proceso fronterizo.

Las Cámaras de Comercio, las empresas, las cooperativas de productores, los transportadores, los inversionistas y organismos de financiación son quienes asumen la materialización del proceso, sobre la base de las acciones que emprende el sector público en materia de inversión en infraestructura económica y social.

Finalmente, es importante señalar que las políticas de reforma del Estado en Latinoamérica han incorporado la descentralización como una de sus líneas directrices. Dicha reforma es compleja y, considerando el poder y resistencia del centralismo, con no pocos problemas. En esa dirección marcha el proceso de descentralización en el Perú, facilitando un gradual proceso de transferencia de funciones y competencias a las autoridades territoriales en materia de desarrollo fronterizo.

De hecho, frente la transferencia de competencias y recursos, especialmente asignados para la atención de los servicios públicos básicos, se han registrado requerimientos de fortalecimiento de la capacidad de gestión y por ende de capacitación y entrenamiento.

1.6. La cooperación transfronteriza en la UE.

Este es el centro de los procesos de integración fronteriza. Sus inicios pueden estar fijados en 1994 cuando la Unión Europea²⁹ decide aprobar un Reglamento que norma la promoción de la cooperación transfronteriza entre los países miembros y los candidatos a serlo.

El campo de acción de dicha cooperación es vasto, pero destacan cuatro grupos de acciones:

- La planificación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos que, en el caso de la Comunidad Andina, vendrían a ser los Planes de Desarrollo para las ZIF.
- La aplicación de medidas que aumenten el flujo de información entre ambos lados de las fronteras y entre regiones fronterizas, organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios. Por ejemplo, sistemas interconectados recomendados por diferentes estudios e instituciones multilaterales.
- La creación de estructuras comunes, institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación, tipo CEBAF y ZIF, incluyendo aspectos jurídicos, ambientales, etc.
- Promoción de alianzas estratégicas o asociaciones de regiones y provincias fronterizas.

En lo que a identificación y priorización de Proyectos y Programas con enfoque fronterizo e integrador se refiere, podría tenerse en cuenta los siguientes criterios de selectividad:

- La existencia de una estrategia regional coherente para las zonas fronterizas, contempladas como una unidad geográfica única, con una combinación razonable de medidas estructurales y medidas de fomento de recursos humanos, en los que se hayan integrado adecuadamente los objetivos de los programas operativos.
- La existencia de una evaluación ex ante del impacto que producirían las medidas propuestas en el desarrollo de las zonas involucradas, referidas especialmente a empleo y medio ambiente.

²⁹ Reglamento (CE) N° 1628/94 de la Comisión, de julio de 1994; modificado por el Reglamento (CE) N° 2760/98 de noviembre de 1998.

- En las zonas fronterizas nacionales, los proyectos y programas que se propongan deberán contribuir al fomento de la cooperación transfronteriza en el mayor número posible de sectores, de tal forma que el mercado fronterizo se fortalezca.
- En las fronteras extranjeras, el impacto de las medidas propuestas para las fronteras nacionales apuntará a la cooperación transfronteriza en términos bilaterales o con terceros países, en el mayor número posible de sectores.
- Los recursos financieros que demanden las propuestas de desarrollo fronterizo deberán tener una estructura de financiamiento que comprometa a todos los actores en las proporciones que aconseje las circunstancias.
- Deberá presentarse una evaluación de los mecanismos de aplicación, control y evaluación, así como el grado de involucramiento de las autoridades regionales y locales en la aplicación de las propuestas.

V. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) PERÚ-BOLIVIA.

Recogiendo la experiencia y las demandas integracionistas de la década del 90, la Comunidad Andina da luz verde en junio de 2001 a la Decisión 501 que define y regula la implementación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre dos países miembros y, donde fuera posible, invitando a un tercero.

Según esta norma, las ZIF son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina” en los cuales habitan poblaciones con tradiciones y costumbres similares, separados política y administrativamente por decisiones generalmente ajenas a sus intereses. En dichos ámbitos “se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”, hasta convertirlas en áreas **dinamizadoras de desarrollo compartido capaces de lograr una competitiva inserción en la economía internacional.**

En ese orden de ideas, una ZIF deberá contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros y con terceros, sobre la base de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos fronterizos de mayor fluidez comercial e interconexión con el resto de las economías andinas y con el resto del mundo.

La construcción de ese escenario, será la mayor contribución a los procesos de descentralización de los países involucrados, formalizando y desarrollando procesos económicos y sociales, culturales y étnicos, históricamente existentes en esas zonas.

Una ZIF con esas características se convierte en un espacio regional fronterizo ideal para comprometer la participación de los actores de la sociedad civil fronteriza, promoviendo iniciativas empresariales bi, tri o multi-nacionales en el marco de normas y regímenes fronterizos que no solo faciliten los flujos de carga y pasajeros sino que generen oportunidades de bienestar.

5.1. La ZIF PERÚ-BOLIVIA

En aquel contexto, los Cancilleres de Bolivia y el Perú acordaron establecer la Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia (ZIF-PB), integrada por los departamentos Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno, Moquegua y Tacna por el Perú; y, La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando por Bolivia.

Dicha ZIF tiene una extensión de 905,226 km² y una población de 8´164,300 de personas estimados a 2004. ¡Casi otro país!, pues es más grande que Paraguay y Uruguay juntos, igual al 70% del territorio peruano y al 82% del boliviano. La población de la ZIF equivale al 29% de la que tiene el Perú y al 99% de la de Bolivia. Realmente es un espacio regional fronterizo muy grande

como para pretender planificar sobre él sin cambiar estructuras políticas y normativas de ambos países (Ver Mapa).

ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA PERU - BOLIVIA



Advirtiendo las dimensiones y complejidad de las áreas involucradas, las autoridades de ambos países decidieron, en setiembre de 2002, implementar la ZIF Perú-Bolivia por etapas: en una primera se atendería el área comprendida por los departamentos Tacna, Puno y Madre de Dios por el Perú; y, los departamentos de La Paz y Pando por Bolivia. Considerando las características geográficas de dicha área, la intervención contemplaría la existencia de una Región Altiplánica y otra Amazónica. En una segunda etapa, si alguna vez se da, se atendería el resto de la ZIF.

En opinión de expertos, la ZIF redimensionada, aún constituye un reto muy grande para la planificación del desarrollo fronterizo binacional, donde los conceptos de “límites y fronteras” tendrán que ser incluidos como parte de la dinámica de los espacios regionales fronterizos que cobran, en cierta forma, “vida propia”.

Es en ese complejo escenario, el Perú y Bolivia decidieron caminar juntos en busca del desarrollo para su ZIF. Para ello, encargaron al Grupo de Trabajo Binacional para la implementación de la ZIF (GTB-ZIF) la elaboración de un Plan de Desarrollo considerando para tal efecto la organización territorial de ambos países.

5.2. PLAN ZIF PERÚ-BOLIVIA.

La elaboración del Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia incluye dos fases:

La primera está reservada para el trabajo del Plan a nivel de secciones nacionales. Es decir, en un marco de amplia participación de los principales actores públicos y privados de sus fronteras, ambos países construyen VISIÓN, formulan OBJETIVOS e identificarán y priorizarán PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN con enfoque de desarrollo e integración fronteriza bajo los siguientes criterios generales:

- Compromiso y participación activa de los principales actores de la dinámica fronteriza, públicos y privados.
- Existencia de una estrategia regional de desarrollo e integración fronteriza.
- Existencia de una evaluación de impacto de los proyectos cuando estos fueran de dimensiones mayores.
- Que sea una contribución a la cooperación transfronteriza.
- Que incluya una estrategia o esquema de financiamiento.

En una segunda fase se compatibilizarán las propuestas de ambos países. En esta etapa, se construirá la VISION consensuada del desarrollo de la ZIF y se acordarán los programas y proyectos que correspondan a los objetivos que, también por consenso, se adopten.

El grado de avance en cada lado fronterizo es diferente. El Perú ha logrado completar su proceso de planeamiento en 4 seminarios-taller, dos en la Región Altiplánica y dos en la Amazónica, involucrando activamente a gobiernos regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y las universidades de la zona, con los siguientes resultados:

5.2.1. PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA REGION ALTIPLÁNICA³⁰

| DIMENSION / Programa | Proyecto |
|--|--|
| VIAL | |
| Programa Vial Interoceánico de Integración Regional. | Interconexión vial Frontera Norte |
| | Integración vial altiplano Perú – Bolivia |
| | Interconexión vial Frontera Sur. |
| Programa de articulación Binacional | Interconexión vial circunlacustre |
| | Integración vial rural en selva |
| | Eje de integración vial fronterizo norte. |
| Programa de integración vial lacustre binacional. | Proyecto integral de embarcaderos turísticos binacional. |
| | Red integral de circuitos lacustres comerciales y turísticos Peruano-Bolivianos. |
| RECURSO AGUA | |
| Programa de control de inundaciones. | Proyecto de control de dragado de Río Desaguadero. |
| | Proyecto Embalse de Laguna Suches |
| | Proyecto de Encauzamiento y dragado (Río Callacame). |
| | Proyecto de Prevención de Inundaciones. |
| Programa de aprovechamiento de Recurso Hídrico. | Proyecto de pequeñas irrigaciones de bofedales (Río Maure). |
| | Proyecto de usos múltiples (Ríos Suches y Maure). |
| Programa de Manejo y Gestión de Recursos Hídricos con Fines de Riego. | Proyecto de fortalecimiento de las organizaciones de usuarios de agua. |
| | Proyecto de operación y mantenimiento de los sistemas de riego. |
| PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD | |
| Programa de Innovación, Transferencia y Comercialización de la producción agropecuaria andina. | Proyecto de desarrollo integral de Camelidos sudamericanos: alpacas y llamas. |
| | Proyecto de cultivos andinos: quinua, cañihua y habas. |
| | Producción ganadera de vacunos y ovinos. |
| | Capacitación y asistencia técnica a microempresas. |
| Programa Zona Franca | Proyecto Zona Franca Industrial, Comercial y Turística. |
| Programa de desarrollo Turístico | Proyecto de Identificación, promoción, comercialización de circuitos turísticos alrededor del lago Titicaca. |
| | Puesto en valor de monumentos históricos turísticos de la zona de frontera. |
| | Desarrollo y mejoramiento de la infraestructura de circuitos turísticos. |

³⁰ Información recogida en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y en la Comunidad Andina de Naciones, 2004.

| | |
|---|---|
| | Identificación, promoción, y difusión de eventos culturales y deportivos. |
| | Desarrollo cultural de valores y de conciencia turística. |
| | Capacitación y asistencia técnica para el desarrollo turístico. |
| Programa de desarrollo integral de especies hidrobiológicas introducidas y nativas del lago Titicaca. | Instalación Binacional de módulos intensivos para la producción y conservación de truchas. |
| | Instalación de una planta de procesamiento de truchas y sus derivados. |
| | Proyecto de recuperación y comercialización nacional de especies nativas. |
| | Proyecto de capacitación y asistencia técnica integral de especies hidrobiológicas. |
| | Instalación de una planta de alimentos balanceados para especies animales. |
| TERRITORIAL Y FRONTERIZO | |
| Desarrollo de centros urbanos | Campo ferial internacional de comercialización de productos andinos en Yunguyo. |
| | Proyecto de habilitación y expansión urbano en desaguadero. |
| | Instalación de letrinas en Desaguadero: Perú – Bolivia. |
| | Tratamiento de las aguas servidas del Distrito de Desaguadero. |
| Desarrollo rural sostenible | Capacitación sobre manejo de bosques |
| | Planta procesadora de granos andinos |
| | Planta de Acopio y procesamiento de fibra de camélidos y ovinos |
| | Planta procesadora de cuero |
| | Construcción de camal de condiciones adecuadas |
| | Planta procesadora de pulpa de fruta en Sandia. |
| CEBAF | Centro de Control Fronterizo binacional |
| MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES | |
| Educación y salud | Mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de infraestructuras de salud en ZIF. |
| | Renovación, equipamiento e Implementación de módulos básicos de salud en ZIF. |
| | Creación de una universidad Binacional en el distrito de Yunguyo (Kasani). |
| | Mejoramiento y ampliación de infraestructura educativa en ZIF. |
| | Incorporación de metodologías modernas de enseñanza – aprendizaje bilingüe en ZIF. |
| | Capacitación binacional para la promoción de enseñanza y aprendizaje de valores para docentes. |
| Programa de mejoramiento de infraestructura económica, saneamiento, energía eléctrica y vivienda. | Mejoramiento y ampliación de redes de agua potable en Desaguadero y Yunguyo. |
| | Proyecto de ampliación y mejoramiento de Agua Potable en centros poblados y distritos. |
| | Proyecto de ampliación y mejoramiento de desagüe en centros poblados y distritos en zona de frontera. |
| | Proyecto Binacional de tratamiento de residuos sólidos y basura en zona de frontera. |

| | |
|---|---|
| | Ampliación de redes primarias y secundarias de electricidad en centros poblados y distritos en zona de frontera. |
| | Capacitación binacional de recursos humanos en obras de saneamiento de electricidad y saneamiento en zonas de frontera. |
| | Ampliación de los programas de vivienda en los centros poblados en zona de frontera. |
| | Promoción de construcción de vivienda económica con facilidades de financiamiento. |
| MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. | |
| Conservación y Protección del Medio Ambiente y Biodiversidad. | Implementar acciones para la recuperación y conservación de flora y fauna del ecosistema lacustre. |
| | Educación ambiental. |
| Manejo y recuperación de la Cuenca del Lago Titicaca. | Evaluación y monitoreo de la calidad de aguas del Lago Titicaca. |
| | Recuperación de zonas contaminadas, Bahías Internas y riveras del lugar. |
| | Dragado de sedimento de origen residual domestico acumulados en la bahía interior de Puno. |
| | Recuperación de calidad de aguas de las áreas contaminadas de la Bahía de Puno, Yunguyo, Moho. |
| | Recuperación y manejo adecuado de los ecosistemas perturbados de las bahías de Puno, Yunguyo y Moho. |
| Control de la contaminación del Agua | Control integral de aguas servidas doméstica. |
| | Rehabilitación y mejoramiento del Sistema de Recolección y Tratamiento aguas servidas. |
| | Implementación de sistemas alternativos de producción agropecuaria para el control de la contaminación por el uso de agroquímicos. |
| | Gestión de residuos sólidos urbanos. |
| | Formulación e Implementación de una Normatividad binacional que regule el manejo de las actividades de mantenimiento mecánico de transporte acuático. |
| | Control y monitoreo de la contaminación de residuos derivados de actividad minera. |
| DIMENSION POLITICO-INSTITUCIONAL | |
| Fortalecimiento institucional | Fortalecimiento de capacidades de autogestión en zonas de frontera. |
| | Propuesta de nominación anual del "Año de la Integración y Desarrollo Peruano-Boliviano" |
| | Intercambio cultural entre jóvenes líderes de Perú y Bolivia. |
| | Fortalecimiento de las relaciones institucionales entre organizaciones de la sociedad civil Peruano-Bolivianos. |

5.2.2. PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA LA REGION AMAZÓNICA

| DIMENSION / Programa | Proyectos |
|--|---|
| MEDIO AMABIENTE Y DESARROLLO SOTENIBLE. | Manejo de áreas protegidas fronterizas |
| | Atención integral a las comunidades campesinas y nativas. |
| | Ordenamiento territorial y evaluación de suelos en el eje San Lorenzo – Puerto Maldonado - Puente Inambari. |
| | Manejo integrado de la cuenca del Río Acre. |

| | |
|---|---|
| | Manejo integrado de la cuenca del Río Madre de Dios. |
| | Manejo integrado de la cuenca del Río Tahuamanu. |
| | Reforestación de madera con especies de rápido crecimiento – sector La Pampa. |
| | Reforestación con especies de rápido crecimiento en el área de influencia de la carretera interoceánica en Madre de Dios –Perú. |
| | Educación ambiental. |
| DESARROLLO SOCIAL E INFRAESTRUCTURA. | Mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del Río Madre de Dios y afluentes. |
| | Atención integral de salud. |
| | Programa de desarrollo de capacidades humanas en el eje interoceánico. |
| | Educación bilingüe intercultural en la zona de integración fronteriza Perú – Bolivia. |
| | Corredor ecoturístico Manu – Beni. |
| | Carretera Interoceánica Madre de Dios. |
| | Línea de transmisión San Gabán – Mazuko 138KV y Mazuko – Puerto Maldonado 60 KV. |
| DESARROLLO DE LA PRODUCCIÓN. | Aprovechamiento de los recursos forestales, agropecuarios e hidrobiológicos. |
| | Fomento al turismo en la región amazónica fronteriza. |
| | Fomento al comercio fronterizo Peruano Boliviano. |
| | Prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades fito - zoonositarias, que afectan al sector agropecuario. |
| | Incremento de sistemas productivos en base a frutales y shiringa en la provincia de Tahuamanu. |
| | Incremento de la capacidad de producción de especies frutales perennes promisorios en el eje carretero Mavila - Puerto Maldonado – Unión. |
| | Agroindustria con castañas en Las Piedras. |
| | Impulso de la economía rural de Las Piedras, con Agroforestaría. |
| GESTION DEL PROGRAMA BINACIONAL. | Gestión del programa binacional |

En resumen, en el lado peruano de la ZIF, se han identificado **106 proyectos con enfoque de desarrollo e integración fronteriza**, de los cuales 9 son de infraestructura vial y comunicaciones, 8 de gestión de recursos hídricos, 24 de producción y competitividad, 12 de desarrollo urbano y organización del territorio, 25 de servicios básicos, 22 de medio ambiente y recursos naturales y 5 de desarrollo institucional.

En Bolivia, si nos atenemos a los informes recibidos en el marco de la XII Reunión del Grupo de Alto Nivel para el Desarrollo e Integración Fronteriza, realizado en mayo de 2005, no se ha tenido el mismo avance.

Sin ser desdeñables estos avances, la poca operatividad del GTB-ZIF, presidida por las Cancillerías e integrada por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área, ha quedado demostrada con la no participación de Bolivia. No obstante su condición de mecanismo bilateral más importante en el universo de la institucionalidad fronteriza peruano-boliviana, su funcionamiento amerita un proceso de revisión y desarrollo de sus normas y

procedimientos, de tal forma que garantice continuidad y sostenibilidad de los esfuerzos que se vienen realizando. Resulta sintomático que, a casi cuatro años de vigencia, solo pudo reunirse dos veces.

A la fecha, este grupo tiene la responsabilidad de ejecutar dos tareas de la mayor trascendencia fronteriza: la primera, formular el Plan de Desarrollo de la ZIF, encargo que fue reiterado por los más altos niveles de gobierno de ambos países; y, la segunda, darle curso y generar las condiciones para la ejecución del “Programa de Acción Integrado Perú-Bolivia” (PAIPB) que comprende la Región Amazónica de la ZIF. La primera está en curso, a pesar de enfrentar severas dificultades. La segunda requiere ser puesta en la agenda bilateral y darle curso a los pasos siguientes que supone la aplicación del PAIPB.

Para atender el tema del financiamiento, el GTB decidió crear un espacio de concertación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPS) de ambos países para que estudien y propongan procedimientos y normas armonizadas que permitan el acceso al financiamiento público y no público, en sus más diversas modalidades, de proyectos de desarrollo e integración fronteriza, en particular de los que se perfilan en la ZIF. Lamentablemente, pese a instrucciones recibidas de los más altos niveles de sus respectivos gobiernos, las entidades responsables de esta materia, han mostrado poco interés en atender este tema.

5.3. INSTITUCIONALIDAD FRONTERIZA.

Más para bien que para mal, la ZIF Perú-Bolivia puede mostrar una particular frondosidad de mecanismos e instancias de coordinación bilateral que tienen que ver con el tema fronterizo. Este hecho evidencia que el interés por el desarrollo y la integración va de la mano con la voluntad política de los gobiernos por construir una institucionalidad compatible y de cara a los nuevos tiempos.

Existen tres niveles de coordinación comunitaria y bilateral que se ocupan del tema fronterizo.

5.3.1. Coordinación a escala comunitaria.

Son instancias de coordinación política e institucional de carácter multilateral que los países miembros establecen para abordar diferentes temas del desarrollo comunitario y de sus relaciones con terceros. En la agenda de esas instancias aparecen los temas vinculados al desarrollo y la integración fronteriza. Para la experiencia peruana-boliviana que estamos examinando, las siguientes instancias son las más relevantes:

a. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Esta instancia fue establecida por el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena de 1996, conocido como Protocolo de Trujillo, y lo incorpora en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, esta instancia de coordinación ya existía desde 1979, cuando en reunión de Cancilleres efectuada en Lima el 12 de noviembre de 1979 se firmó su instrumento constitutivo.

Su objetivo es asegurar el logro de los objetivos del proceso de la integración subregional; formular y ejecutar la política exterior de la Comunidad Andina mediante Declaraciones y Decisiones. Entre éstas últimas están las Decisiones 457, 501 y 502 que están dirigidas expresamente a la promoción del desarrollo y la integración fronteriza.

El Concejo lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros y está presidido por el Ministro de RREE del país en el que se encuentra la presidencia del Consejo Presidencial Andino. La Secretaría General de la CAN hace de Secretaría Técnica.

b. Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y desarrollo Fronterizo (GANIDF).

Creada por la Decisión 459 (Art. 5), es la instancia comunitaria que se ocupa de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de RREE los programas y planes de acción que requiera la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo definida en la Decisión 459. Fue en el GANIDF donde se discutieron y acordaron los términos y alcances de las Decisiones 501 y 502 antes de que el Consejo Andino de Ministros de RREE las aprobara.

Su operatividad está coordinada por los Ministerios de RREE de los Países Miembros, quienes aseguran la participación activa de los sectores nacionales competentes.

Para lograr sus objetivos, el GANIDF cuenta con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). La SG-CAN actuará como Secretaría Técnica.

5.3.2. Coordinación a escala bilateral.

Los países para darle una mayor operatividad y aplicabilidad a sus decisiones en las instancias de coordinación multilateral, establecen mecanismos bilaterales que también toman decisiones y adoptan recomendaciones en temas de desarrollo e integración fronteriza. Entre ellas podemos mencionar:

a. Encuentros Presidenciales

Protagonizados por los presidentes de ambos países, fue creada en el marco de un encuentro presidencial realizada en la isla Huatajata del Lago Titicaca el 26 de enero de 2002, mediante Declaración Presidencial. Tiene como principal propósito consolidar y desarrollar una asociación preferencial entre ambos países limitando gastos en armas y promoviendo desarrollo de fronteras.

b. Gabinete Binacional.

También creado en Huatajata, está integrado por los Ministros de Estado de ambos países y tiene la misión de poner en marcha las decisiones presidenciales.

c. Reunión de Cancilleres.

Integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, es una instancia que ha venido operando desde mucho antes bajo diferentes denominaciones pero se formaliza en Huatajata. Su misión y propósitos se inscriben en las decisiones y lineamientos impartidos por los presidentes.

d. Comisión Binacional de Coordinación Política, Cooperación e Integración.

Creada por Intercambio de Notas del 29 de mayo de 1996, está integrada por los Viceministros sectoriales y representantes del sector privado. Cada reunión, en forma alternada, es presidida por los Viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Tiene como finalidad impulsar, apoyar y coordinar integración y complementación económica, así como promover el desarrollo de zonas fronterizas.

e. Comisión Ministerial y el Comité Ejecutivo.

Recientemente creada por el Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social suscrita por ambos países.

Todos los mecanismos e instancias mencionados opinan, recomiendan, coinciden, respaldan, declaran y, habitualmente, otorgan importancia y prioridad a temas de orden fronterizo incluidos en su vasta agenda. Sus acuerdos y recomendaciones, sus coincidencias y sus saludos, sus invocaciones y esperanzas expresados en diversos documentos de dominio público, constituyen referentes de particular fuerza motivadora y política para quienes operan en el terreno mismo de los hechos.

5.3.3. Coordinación a escala fronteriza.

Es el tercer nivel de coordinación bilateral dedicada con exclusividad a los temas de orden fronterizo. Los diferentes mecanismos e instancias de

coordinación a esta escala constituyen señales muy claras de la fuerza e interés de ambos países por construir una institucionalidad que responda a los objetivos de desarrollo planteados por ambos gobiernos en sus fronteras. Actualmente, se encuentran en vigencia los siguientes mecanismos:

a. Comité de Frontera.

Fue establecido mediante intercambio de Notas del 14 de diciembre de 1998, habiéndose aprobado su Reglamento acordado en febrero de ese año.

Es un Foro bilateral que tiene por objeto promover la facilitación y coordinación fronteriza, mediante la formulación y recomendación de medidas que agilicen el movimiento de personas, vehículos y mercaderías, a través de la frontera común. Su área de influencia comprende a los departamentos La Paz y Pando de Bolivia como a Tacna, Puno y Madre de Dios del Perú, e incluye los pasos de frontera habilitados entre ambos países.

El Comité, cuyo mecanismo de funcionamiento son las reuniones, está coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores a través de su Representante y Cónsules en funciones en el área. Forman parte del Comité los funcionarios encargados de la actividad de frontera y actividades conexas, así como representantes del sector privado.

Las reuniones del Comité se realizarán, alternadamente, en cada país y serán presididas por el representante de la Cancillería visitante. La Vicepresidencia corresponderá a un representante de la contraparte. El Reglamento prevé la realización de, por lo menos, 3 reuniones al año en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario, a convocatoria de una de las Partes, con un plazo no menor de treinta (30) días, mediante los canales consulares competentes. La instancia superior de coordinación general lo forman por el Perú la Dirección de América del Sur y por Bolivia la Dirección de América.

b. Grupo de Trabajo Binacional para la implementación de la Zona de Integración Fronteriza (GTB-ZIF).

Establecida el 17 de diciembre de 2001 por acuerdo de los Ministros de Relaciones Exteriores y formalmente creada por intercambio de Notas entre mayo y julio de 2003.

Opera en forma de reuniones sin periodicidad fija y librada a la coincidencia de disponibilidad de tiempo de los funcionarios de las Cancillerías que presiden el grupo, cuya composición comprende a representantes del sector público y privado.

Su ámbito de acción comprende en el Perú a las regiones Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna; y en Bolivia a los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Pando y Beni.

c. Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT)

Fue creada mediante Notas Reversales de diciembre de 1992. El Objetivo de la ALT es promover y conducir las acciones, programas y proyectos orientados al manejo, control y protección en la gestión del agua, del Sistema Hídrico Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar Coipasa. Se le conoce como el Sistema Hídrico TDPS, cuyo accionar responde a los objetivos y metas del Plan Director Global Binacional de dicho sistema.

La ALT opera con Planes Operativos Anuales aprobados por los Ministros de RREE con presupuestos que, de común acuerdo, asignan ambos países.

La ALT opera con un Presidente Ejecutivo, dos Directores de Línea y una Unidad de Apoyo y Asesoramiento en materia de Administración, Planificación, Financiamiento y Asesoría Jurídica. Esta estructura orgánica está acompañada por Secciones Nacionales y Proyectos Especiales o equivalentes en ambos países.

El área geográfica de competencia de la ALT, es el conjunto de las cuencas del Sistema Hídrico TDPS.

d. Grupo de Trabajo Binacional para la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (GTB-CEBAF)

El GTB-CEBAF Desaguadero se establece en el marco de la I Reunión del Comité de Frontera Perú-Bolivia realizada en La Paz el 30 de abril de 1999, cuyo principal objetivo es la implementación del CEBAF Desaguadero, aplicando las normas de la Decisión 502 y dando cuenta de sus acciones al Comité de Frontera.

El GTB opera en la modalidad de reuniones convocadas, en forma alterna, por los países. En las indicadas reuniones están representados los organismos competentes de control fronterizo de ambos países y son presididas por las Cancillerías de ambos países en forma alternada.

Las reuniones del GBT se realizan alternadamente en ambos países, no tiene definida ninguna periodicidad y se reúne a convocatoria del país sede luego de las coordinaciones previas con el otro país.

El CEBAF-Desaguadero viene a ser un componente importante de la institucionalidad fronteriza destinada a facilitar el comercio y turismo internacional por ese paso de frontera. Un primer impacto positivo del CEBAF será en materia de desarrollo de centros logísticos para manipulación de carga y diversos servicios complementarios que

demandarán los flujos internacionales por dicho paso. Además de ello, la implementación del CEBAF, ya con normativa concordada y publicada en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina, permitió la elaboración del **Plan Regulador de la Ciudad Binacional Desaguadero**, adoptado por los gobiernos municipales de ambos lados como instrumento de gestión.

e. Junta de Administradores del CEBAF-Desaguadero.

El Perú y Bolivia, en el marco de la Decisión 502, art. 13, acordaron suscribir el Acuerdo Específico y Reglamento Operativo del CEBAF-Desaguadero, cuyos alcances y términos constituyen las normas y procedimientos fundamentales del CEBAF.

Las indicadas normas establecen la organización de la Junta de Administradores del CEBAF, cuya principal misión es poner en marcha el sistema de control integrado en el paso de frontera Desaguadero.

En la Junta de Administradores están representados todos los Organismos Nacionales de control en frontera de ambos países que prestan servicio en Desaguadero.

f. Grupo de Trabajo Binacional para apoyar el desenvolvimiento de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (GTB-IIRSA).

Fue establecido en febrero de 2003 por acuerdo de ambos países. El GTB-IIRSA responde al hecho de que los Ejes de Integración y Desarrollo 3 y 9, interoceánicos, atraviesan gran parte del territorio de la ZIF, por lo tanto era necesario tener una instancia bilateral de coordinación y monitoreo.

g. Programa de Acción Integrado Perú-Bolivia (PAIPB)

El PAIPB es un resultado del apoyo recibido de la Organización de los Estados Americanos en el marco del Acuerdo de cooperación Amazónica suscrito entre el Perú y Bolivia en 1993 que se inscribe en los alcances del Tratado de Cooperación Amazónica (1978)

El Programa es un conjunto articulado y sistemático de proyectos y programas destinados a promover el desarrollo concertado entre Perú y Bolivia en sus zonas de selva baja y selva alta, específicamente en los departamentos de Madre de Dios y Puno (zona de selva) del Perú y Pando y La Paz (zona de selva) de Bolivia.

Para su operatividad, cada país tiene una unidad técnica. En el Perú es el Proyecto Especial Madre de Dios - INADE

h. Gobiernos locales.

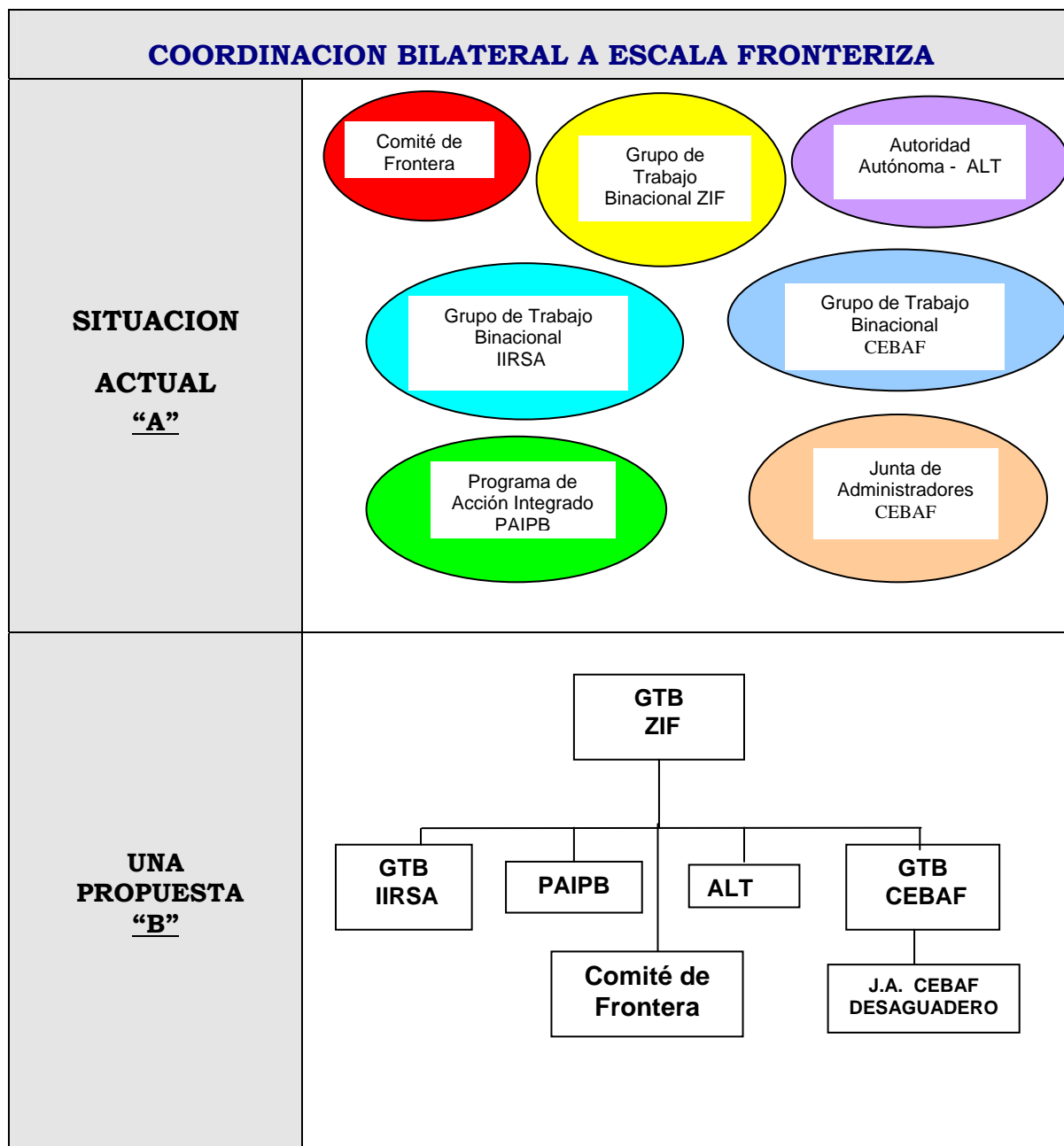
A este nivel de gobierno se viene estructurando una organización binacional denominada “Mancomunidades del área Circunlacustre”, que incluye a más de 35 municipalidades mayoritariamente distritales y de centros poblados y una docena de organizaciones campesinas y comunidades que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca. Si bien por ahora su rol es subsidiario a las acciones promovidas de los centros nacionales, en el futuro las instancias municipales de carácter binacional asumirán roles mucho más protagónicos en la promoción del desarrollo de esas localidades.

Este conjunto de instancias, no obstante objetivos y metas comunes dentro de un mismo territorio, opera en forma paralela, cual compartimentos estancos, con acciones sin orden ni jerarquía, con muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. En este tipo de escenario es natural entonces el voluntarismo y activismo que alcanza su más alto nivel en el momento de las reuniones que logran realizarse. Esa dinámica donde prima el paralelismo y la poca coordinación en la institucionalidad fronteriza, probablemente esté generando costos y gastos desproporcionados frente a objetivos y metas logradas.

Si hiciéramos un esfuerzo de imaginar una forma ordenada y jerarquizada de esta institucionalidad, se vería como aparece en el campo B del Gráfico. Es decir, tendría que determinarse cuál es el mecanismo bilateral más apropiado para ejercer liderazgo en la institucionalidad fronteriza que, tal como se dijo más arriba, debería ser el GTB-ZIF, cuya base conceptual y metodológica la califica como la mejor dotada en el conjunto actualmente existente.

Los GTBs, actuales y futuros, así como la ALT, el PAIPB, los Comités de Frontera como instancias locales por excelencia y cualquier otra instancia pública que se establezca por acuerdo de ambos países, debería formar parte de esta institucionalidad jerarquizada y ordenada. Con excepción del espacio reservado para el SNIP (asesoramiento), el resto asumirían roles ejecutores y de coordinación en dimensiones sectoriales y territoriales más específicos, dando cuenta de sus actos al GTB-ZIF, cuya representatividad debería someterse a una recomposición acorde con el nuevo rol que supone el liderazgo en la gestión del desarrollo y la integración fronteriza de ambos países.

GRAFICO - 1
INSTITUCIONALIDAD FRONTERIZA PERUANO-BOLIVIANA



5.4. EL EFECTO ZIF.

La dinámica y, sobre todo, la creciente expectativa que viene generando la implementación de la ZIF Perú-Bolivia, no solo le inyecta una nueva dimensión a las relaciones bilaterales sino que afecta directamente las estrategias de desarrollo en las regiones que colindan con otro país.

En estas regiones, las políticas de desarrollo tendrán que trascender lo sectorial colocándose en el marco de una perspectiva global que contempla procesos mucho más amplios como la internacionalización de las economías, la conformación de bloques y, sobre todo, la indispensable adaptación de la normativa y las propia institucionalidad que debiera operar en estos espacios.

La capacidad de las entidades centrales y territoriales tendrá que adecuarse o someterse a procesos de reingeniería institucional que sea funcional a los nuevos retos y exigencias de una administración regional con perspectiva binacional, en un marco de indispensable descentralización económica y administrativa de los países involucrados.

Dicha descentralización en el Perú tuvo su punto más alto en el reconocimiento de gobiernos regionales vía elecciones universales, convirtiéndose en la principal entidad territorial en fronteras, tanto como la Prefectura en el caso de Bolivia, cumpliendo funciones de planificación y de concertación de la inversión pública nacional en cada región. En un plano más restringido pero con autonomías más precisas, y más amplias en el caso de Bolivia, está el nivel municipal en distritos y provincias, cuyo rol protagónico está aún por revelarse.

Por su parte, el sector privado, fundamentalmente el empresariado organizado en gremios y asociaciones, las universidades y otras entidades de desarrollo no gubernamental, tendrán que ir asumiendo en forma gradual el nuevo rol que les corresponde como principales operadores del proceso de integración fronteriza, sobre la base de acciones públicas generadoras de condiciones favorables a tal efecto.

El conjunto de procesos simultáneos que van configurando el escenario “zifiano” trae consigo oportunidades de trabajo compartido, intensos procesos de interacción y la consiguiente invención de nuevas estructuras comunes en el terreno institucional, administrativo y político.

En ese nuevo abanico de posibilidades y oportunidades, es posible establecer un conjunto de ejes de acción compartido que van desde el desarrollo de sistemas y redes de comunicaciones, transportes y energéticos, hasta una nueva organización del territorio de la ZIF. O, desde los más amplios e imaginativos sistemas de cooperación e integración fronteriza en el terreno productivo y cultural hasta elementales procesos de facilitación de flujos en los pasos de frontera.

Todo ello en la perspectiva de ir construyendo esa indispensable asociatividad y organización en todo orden de cosas, pero fundamentalmente en el plano de la oferta y la demanda de bienes y servicios desde y hasta la ZIF. Ese es el reto y no otro si se quiere lograr las mejores condiciones de inserción en la economía internacional tal como, esperanzadoramente, se establece en la DECISIÓN 501. No hacerlo significará optar por el actual estado de cosas como el ideal, donde la dispersión y la desorganización resultan funcionales a la inequidad y marginación de la que se pretende salir con la ZIF.

5.5. FINANCIAMIENTO DE LA ZIF.

Si hay algo frágil en la Decisión 501, es la cuestión del financiamiento del desarrollo en las ZIFs. La experiencia del Perú y Bolivia, sin duda, está mostrando en toda su dimensión esta debilidad cuando, luego de haber hecho el trabajo de identificación y priorización de proyectos, no se tiene la más mínima idea de dónde se recibirán o gestionarán los fondos necesarios para ejecutarlos.

En relación a este tema, sin embargo, los pronunciamientos públicos son múltiples y del más alto nivel. En mayo de 1999, los Presidentes de la Comunidad Andina instruyen al GANIDF la organización y Promoción del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIDF). En efecto, en el artículo 10 de la Decisión 501 se establece dicho banco cuyos objetivos incluyen la facilitación del acceso a fuentes de financiamiento para los proyectos de desarrollo identificados en las ZIF. Es más, el artículo 11 de la indicada Decisión y el artículo 17 de la Decisión 502, establecen expresamente procedimientos y condiciones para el establecimiento de fondos destinados a financiar el desarrollo de programas y proyectos en ámbitos de las ZIFs.

Con el ánimo de desarrollar dicha norma, en marzo de 2000, la delegación peruana ante la III Reunión del GANIDF, presenta la propuesta de un “Fondo Comunitario de Integración Fronteriza” para el financiamiento de proyectos de integración y desarrollo fronterizo. Era la primera vez que se abordaba con nombre propio esta problemática que en los siguientes años iría mostrando señales de una gestión complicada en el ámbito político-social del quehacer fronterizo si no se satisface financieramente las expectativas que se viene generando con la implementación de la ZIFs.

A pesar de la trascendencia del tema, la iniciativa peruana no tuvo eco favorable en el ámbito del GANIDF pues, luego de dos años de silencio, prevaleció la opinión del doctor Carlos Zannier, representante de la CAF en ese entonces, en el sentido de que la propuesta debería ser “evaluada detenidamente por los países miembros de la Comunidad Andina”. A la fecha ni se ha evaluado ni sabemos el curso que se la haya dado a dicha iniciativa.

En junio 2000, los Presidentes Andinos vuelven a la carga y son más precisos al referirse al tema. Plantean la creación de un “Fondo Multilateral para operaciones descentralizadas a favor de iniciativas de cooperación y

programas de desarrollo integral regional o local, medidas y/o proyectos de integración fronteriza” y reciben el respaldo del BID que sentenciaba señalando que “los proyectos bilaterales en frontera no tendrán mayor desarrollo” si es que no se tiene el financiamiento debido.

El GANIDF, en su Plan de Trabajo–2003, señala que es necesario “establecer y ejecutar una estrategia común para la canalización de recursos de cooperación internacional, triangulación y cooperación horizontal para el desarrollo de planes, programas y proyectos en el espacio de las fronteras andinas”. Esta orientación, luego de otro prolongado silencio, logra una precisión en la XII Reunión del GANIDF, mayo 2005, cuando, nuevamente a propuesta de la delegación peruana, se encarga a la Secretaría General de la CAN que, en el marco de una acción coordinada con el BPIF, la CAF y el BID, diseñen una estrategia de financiamiento de los proyectos y programas identificados en las ZIFs.

En este sentido, y coincidiendo con el BID, se puede afirmar enfáticamente que no habrá desarrollo fronterizo, y menos procesos de integración exitosos, si es que el Estado no está dispuesto a invertir en fronteras lejos de procesos rígidos y, muchas veces absurdos, de evaluación de proyectos de inversión en zonas de frontera. Este tipo de proyectos, grandes y pequeños, requieren una evaluación que está mucho más allá de cálculos mecánicos donde la ganancia y la rentabilidad es el único criterio de elegibilidad. En su lugar, se requieren métodos mucho más imaginativos de evaluación que conviertan la contribución a superar los problemas estructurales de marginación y pobreza en que se desenvuelven los espacios regionales fronterizos como el principal criterio de elegibilidad de Proyectos en zonas de frontera.

De allí que resulta muy difícil esperar que se produzca inversión privada en dichos espacios mientras no tengan “condiciones que garanticen” el retorno seguro de sus inversiones. Y esas condiciones son, entre otras, las que tienen que generar la inversión pública en una primera etapa de intervención.

En consecuencia, un fondo de financiamiento que no cuente con aportes públicos, donaciones, fondos multilaterales retornables y no retornables, etc. destinados exclusivamente al desarrollo de la ZIFs en forma análoga a la concepción y procedimientos de los fondos estructurales en la Unión Europea, no podrá financiar proyectos y programas de las características y alcances que suponen el reto de superar la marginación y la pobreza en zonas de frontera.

Dichos fondos estarían orientados básicamente a procesos productivos generadores de empleo; de infraestructura vial, de comunicaciones y de servicios sociales; y, de las iniciativas de desarrollo local basadas en actividades de la pequeña y mediana empresa. El acceso a dichos fondos estará debidamente establecido con normas y procedimientos que aseguren equidad y equilibrio, tanto en lo sectorial como en lo territorial.

Un fondo de esta naturaleza no supone una nueva institución financiera, sino un mecanismo de uso y acceso a él, cuya administración podría seguir en

manos del BID o de la CAF, o puede ser encargado a terceros bajo distintas modalidades que van desde el fideicomiso hasta créditos en condiciones específicas. No se trata entonces, de sustituir el papel del BID y la CAF, como se quiso interpretar la propuesta, y mucho menos el del Banco de Proyectos de Integración Fronteriza, sino de establecer vías de acceso mucho más claras y versátiles para demandas de inversión generadas en los planes de desarrollo e integración fronteriza.

VI. LOS PASOS DE FRONTERA y SISTEMAS DE CONTROL INTEGRADO

6.1. LOS PASOS DE FRONTERA

Al iniciar la década de los ochenta, el Consejo de la Comunidad Europea³¹ estableció, dentro de las 10 prioridades en materia de integración, la puesta en marcha de una política específica destinada a facilitar los pasos de frontera en el marco del objetivo general de lograr el Mercado Común.

La ejecución de esta política permitió tener un conocimiento exhaustivo sobre los tiempos que transportistas y usuarios invertían en los puntos de cruce fronterizo y, sobre esa base, proponer las formas posibles de reducir dichos tiempos sin perder de vista los indispensables controles y formalidades que cada caso ameritaba.

En esa lógica, mucho antes del año 2000, prácticamente se habían eliminado todos los controles fronterizos dentro de la Unión Europea para el transporte y el flujo de mercancías, especialmente en el transporte por carretera. El progreso alcanzado en la simplificación y facilitación de los cruces fronterizos fue uno de los logros más importantes para el establecimiento de la integración económica y social en el viejo continente.

Por tanto, lo que solía ser comercio y tráfico internacional entre los Estados Miembros de la Unión Europea, se ha convertido en un comercio y tráfico interno de la Unión, hecho que permitió:

- Desarrollar políticas de transporte y, a la vez, promover una integración más profunda del espacio europeo.
- Simplificar y facilitar procedimientos de control fronterizo dentro de la Unión Europea.

En Sudamérica, donde más del 45% del valor de los volúmenes comercializados se realizan por carretera, los pasos de frontera aún mantienen estructuras y sistemas que no responden a las exigencias actuales de técnicas y procedimientos competitivos de facilitación del comercio intraregional. No obstante, el acceso carretero a los más importantes de ellos está en excelentes condiciones, pues forma parte del 13% de la infraestructura vial sudamericana con pavimento por donde transita dicho comercio.

En septiembre de 2000, en la cumbre de presidentes de América del Sur realizada en Brasilia, se lanzó el proyecto denominado IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). En esa oportunidad 12 presidentes de Sudamérica decidieron poner en marcha el más ambicioso proyecto de

³¹ Horst-Hermann Binnenbruck

Ex miembro de la Comisión Económica y Social de la Unión Europea

La Simplificación de los pasos fronterizos en Europa.

Asociación de Tránsito por Carretera, Rheinland e.G, Koblenz, Alemania. 1994.

integración con el objetivo de lograr una región económica integrada, reduciendo su vulnerabilidad a shocks externos e impulsando sectores productivos de alta competitividad global a favor de sus poblaciones.

En ese contexto, el tema de la “Facilitación de los Pasos de Frontera” resultó siendo uno de los siete procesos sectoriales que IIRSA ha considerado de la mayor importancia en su estrategia de intervención. De los más de 100 pasos de frontera registrados en el estudio elaborado con apoyo del BID y la CAF³², solo 20 explican el 90% de los volúmenes comercializados por carretera y, entre ellos, 13 conectan a países de MERCOSUR concentrando el 76.4% de la carga comercializada en Sudamérica, incluyendo el comercio de Bolivia con MERCOSUR+Chile. El 14.8% del comercio se mueve en el espacio de la Comunidad Andina, correspondiendo solo el 2.1% del total de volúmenes comercializados en Sudamérica a Desaguadero. Santa Rosa-Chacalluta, con sus 90 mil TM de carga registrada anualmente, promedio de los años 2002-2004, no aparece entre los 20 pasos de frontera más importantes.

En relación a los sistemas y procedimientos de control, los pasos de frontera se distinguen por su amplia heterogeneidad que responde a realidades geográficas, normativas y acuerdos bilaterales. Los hay desde los más avanzados controles integrados para pasajeros y carga, localizados en uno de los países involucrados, como es el caso de Santo Tomé (Argentina)-San Borja (Brasil), hasta controles separados con todos sus procedimientos en cada lado de la frontera, como ocurre en todos los pasos de la Comunidad Andina. Entre esos extremos han surgido sistemas de control que combinan modalidades adecuadas a sus condiciones geográficas y político institucionales, como aquellos que permiten la operación de control integrado de carga en un lado de la frontera y, en el otro, el de pasajeros, como ocurre en Santana do Livramento (Brasil)-Rivera (Uruguay) que un lado estén integrados el control de carga y, en el otro lado, el de pasajeros. Asimismo, se vienen dando casos en que los países acuerdan operar con controles integrados bajo la modalidad de país de ingreso-país sede, por la cual en el país de entrada, en forma yuxtapuesta, se registra la salida e ingreso de pasajeros y carga, como ocurre en Paso de los Libres (Argentina)-Uruguayana (Brasil).

Al observar comparativamente los pasos de frontera en Sudamérica, el estudio del BID-CAF encontró que los del MERCOSUR están mejor implementados en infraestructura, equipamiento, conocimiento de normativa regional, en armonización de normas y procedimientos de control, en cualquiera de las modalidades anotadas, que los de la Comunidad Andina. Además, mientras en los primeros no se presentan problemas de carácter exógeno al transporte, en los últimos perviven prácticas que, asociadas a tradicionales nociones de “soberanías” y “autonomías” donde la colaboración y la complementación con “el vecino” no es parte de lo cotidiano, terminan erosionando la fluidez y

³² Banco Interamericano de Desarrollo/Corporación Andina de Fomento. Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica. Estudio realizado en el marco de la dinámica IIRSA de 2002.

competitividad que la nueva dinámica del comercio internacional espera de un paso de frontera³³.

6.1.1. Elementos básicos en el análisis de los pasos de frontera.

El primer tema consiste en definir el *alcance de las barreras fronterizas* de manera que pueda comprenderse en su totalidad. Hay una cantidad de inconvenientes, controles, información inadecuada, procedimientos más o menos burocráticos y ciertos elementos prescindibles en el tráfico internacional, que dificultan el cruce de las fronteras y que varían considerablemente de país a país y de un puesto fronterizo a otro.

Estos problemas son atribuibles, en ciertos casos, a factores relacionados con el transporte mismo, otras veces, a factores ajenos al transporte. Además, algunas formalidades de las inspecciones son aplicadas en ciertos pasos de frontera y en otros no.

El *criterio básico* de definición de la existencia de problemas en un paso de frontera, es el tiempo que los vehículos demoran en cruzar el mismo. Se debe considerar que el propio hecho de tener que cruzar una frontera es un impedimento significativo que se opone a los esfuerzos por reducir la distancia de transporte económico³⁴, hecho del que se desprende un efecto adverso sobre los costos y tarifas del transporte.

Si, como es consenso, se considera el transporte de mercancías como un factor integrador de primer orden, es natural pensar que tal integración será mucho mayor y profunda si se logra aumentar el flujo de comercio con procedimientos de control fronterizo cada vez más ágiles y baratos que incluyen la reducción de tiempos insumidos en los pasos de frontera y evitando cualquier costo innecesario.

El logro de este objetivo significa no solamente la facilitación del paso de mercancías a través de las fronteras (por ejemplo: simplificando las formalidades aduaneras), sino también la facilitación del transporte (es decir, el cruce de la frontera por el vehículo, los miembros de la tripulación y los documentos correspondientes)

6.1.2. Las barreras en los pasos de frontera

Las barreras fronterizas generalmente están asociadas a las condiciones particulares en cada paso de frontera. Estas condiciones varían desde

³³ Previo al estudio realizado por el BID/CAF, el Departamento de Integración del Banco elaboró un Estudio Integral de los Pasos de Frontera Intraandinos el año 2001. Sus principales aportes están referidos a estrategias de desarrollo posibles en los distintos pasos de frontera.

³⁴ El concepto de "distancia de transporte económico" cubre todos los factores de costo que surgen del transporte internacional como resultado de las distancias, el tiempo y los requisitos administrativos necesarios en cada paso de frontera.

aspectos puramente administrativos hasta aspectos vinculados a la configuración geográfica de los pasos de frontera.

Sin embargo, es la diversidad de procedimientos de control que determina los grados de dificultad a los que deben enfrentar los operadores. Tal diversidad podría constituir ventajas para aquellos transportistas que usan casi siempre los puntos de cruce fronterizo rápido y desventajas para aquellos que dependen de los puntos de cruce donde se producen inconvenientes.

Esas ventajas y desventajas no afectan solamente a las mercancías, cosa que ya es bastante importante, sino también a la economía del transporte. Cada hora de demora en la frontera, significa costos considerables para el vehículo y para las operaciones de transporte por igual, los mismos que inevitablemente se transfieren al costo de sus cargas.

Las estimaciones que se han realizado respecto de los tiempos que son necesarios para los movimientos del despacho fronterizo de camiones en pasos de frontera de la comunidad andina, demuestran que dichos tiempos podrían reducirse hasta en un 60%, mediante la introducción de procedimientos y sistemas simplificados de control, sin sacrificar la calidad y eficacia del mismo.

Por lo general, existen tres categorías de barreras fronterizas que el transporte por carretera tiene que superar para pasar de un lado al otro lado de la frontera:

a. Barreras que surgen del propio sistema de transporte

Estas barreras están construidas por el tiempo que se destina a la verificación de un conjunto de documentos que deben tener los vehículos en el momento de los controles.

- Control de autorizaciones para realizar transporte internacional.
- Control de autorizaciones nacionales para realizar transporte de pasajeros y/o mercancías.
- Control de listas, datos y estadísticas relacionadas a pasajeros y mercancías transportadas.
- Control de Licencia de Conducir.
- Control de Tarjeta de Propiedad del vehículo.
- Control certificados de aptitud del vehículo y reconocimiento de la matrícula
- Control de pesos y dimensiones.
- Autorizaciones nacionales para transporte de pasajeros y/o mercancías.
- Entre otros.

b. Barreras fronterizas que no surgen directamente del transporte.

Las demoras del transporte carretero internacional, también obedecen al control de documentos y otros papeles no relacionados con el vehículo sino con las mercancías transportadas o bien a controles para otros fines legales o aduaneros. Entre éstas se pueden distinguir:

- Pase internacional de aduana.
- Inspecciones sanitarias, veterinarias y fitosanitarias, inspección de calidad.
- Inspección de sustancias peligrosas.
- Impuesto al valor agregado (sobre las mercancías transportadas y sobre las reparaciones realizadas en un país extranjero).
- Importación de mercancías libre de impuestos, por parte de personas que viajan de un país a otro.
- Situación y condiciones de las Oficinas de aduana.
- Ingreso libre de impuestos de efectos de mudanzas.
- Situación de la infraestructura y problemas en los puestos aduaneros.
- Prohibición de circulación de camiones en domingos o días feriados.

c. Barreras fronterizas que afectan a los miembros de la tripulación.

Una espera en la frontera inevitablemente significa una pérdida de productividad y generación de costos adicionales.

Aún cuando la tarea del conductor consiste en transportar las mercancías lo más rápido posible a su destino y no pasar horas esperando sin trabajar, podría ser útil analizar las distintas barreras encontradas en las fronteras y explorar las posibilidades que tienen los conductores para facilitar los cruces mediante alguna acción adecuada previa al cruce. Por ejemplo, se podría promover normas para que el propio conductor solicite un control veterinario sin tener que usar necesariamente un agente aduanero.

Así mismo, conviene tener en cuenta que las barreras fronterizas individuales que afectan el transporte carretero, tienen un efecto acumulativo y están, en cierta medida, relacionadas entre sí. Consecuentemente, no se encontrarán soluciones a los problemas a menos que se les aborde en forma integral.

6.1.3. El caso de los pasos fronterizos de Perú-Chile y Perú-Bolivia.

En el marco del enfoque anterior, intentemos mirar lo que está pasando en los pasos de frontera Perú-Chile y Perú-Bolivia.

a. Perú-Chile

El principal paso fronterizo entre el Perú y Chile es Santa Rosa-Chacalluta, entre las ciudades de Tacna, a casi 30 km del punto de

frontera; y, Arica, a 11 km. Entre ambas ciudades hay un total de medio millón de habitantes, siendo tacneña un 60% de ellos. Esta es una de las principales fuentes del creciente flujo de personas por dicho paso de frontera. En el año 2003, casi 7 mil personas, en promedio, cruzaron diariamente la frontera; en el 2004 lo hicieron 7.5 mil personas; se estima que para 2007 pasaron 9 mil personas en promedio diario. En el mismo período, los vehículos que pasaron diariamente aumentaron de 1240, en promedio, a 1400 aproximadamente; la mercancía varió de 880 TM a 950 TM, en promedio diario.

Estos flujos de personas y mercancías, así como de vehículos, están sometidos a controles fronterizos en ambos países con procedimientos y condiciones muy distintos que, al hacer un balance, termina perjudicando a los usuarios y transportistas, generándoles costos adicionales que encarecen el transporte y hacen poco competitivo el paso.

Veamos algunas de sus características:

| <i>Santa Rosa</i> | <i>Chacalluta</i> |
|--|--|
| Moderna Infraestructura e instalaciones de servicios básicos en condiciones relativamente óptimas y construidas para operar con sistemas de control integrado. | Aún siendo relativamente reciente su construcción, el diseño ha entrado en un proceso de obsolescencia acelerado. Sin embargo, satisface requerimientos de los órganos de control competentes respecto de infraestructura y equipamiento, así como de servicios básicos. |
| Dispone de logística para control de carga, por lo que la verificación física y su eventual nacionalización podría hacerse en la misma frontera, a diferencia de situaciones previas en que suponía llevar la carga a almacenes situados en la ciudad de Tacna con todos los riesgos que ello supone en el trayecto de los 30 km que los camiones tienen que recorrer. | Dispone de logística indispensable para revisiones rápidas de carga, pero la verificación física y su eventual nacionalización se hace en terminales de almacenamiento de Arica con riesgos menores en el trayecto de 11 km. |
| Severos problemas de organización y coordinación entre los diferentes órganos competentes. | Sus autoridades competentes responden a una instancia superior de coordinación y dirección de nivel gerencial. |
| Acceso vial al área de control fronterizo está en buenas condiciones, la "ruta crítica" a partir del mismo ingreso, tanto de entrada como de salida del país, es compleja y desordenada, altamente congestionable, generando sobrecostos y molestias en el servicio | Tanto el acceso al área de control fronterizo, como la "ruta crítica" al interior, están en buen estado y cuentan con una señalización que, siendo suficiente para la presión actual, podría ser mejorada. |

| | |
|---|---|
| de transporte terrestre. No existe una adecuada señalización que oriente a transportistas ni pasajeros. | |
| El nivel y calificación profesional de los funcionarios que laboran en Santa Rosa no es el óptimo y podría ser objeto de programas de capacitación y entrenamiento. | El personal tiene un nivel profesional y calificación cercana a lo óptimo en materia de atención en frontera. |
| Personal sin incentivos, con alta inestabilidad en sus cargos, y vulnerables a actos de corrupción. | Con menor grado de corrupción pero con mejores incentivos para el trabajo en frontera. |
| Multiplicidad y superposición de normas nacionales de y entre diferentes órganos competentes de control fronterizo. | Normativa menos complicada pero con problemas similares. |
| Fricciones, inconveniencias y compatibilidades entre normas de MERCOSUR y CAN | Uso intensivo de normas de MERCOSUR, especialmente del acuerdo de Recife. |
| Alto grado de burocratismo resta competitividad. | Es competitiva en mayor grado. |

b. Perú-Bolivia.

El principal paso de frontera, en términos formales, entre el Perú y Bolivia es Desaguadero. Los importantes flujos de pasajeros, mercancías y vehículos, así como las proyecciones que en su momento se establecieron considerando su vinculación con los puertos del pacífico al sur del Perú, hicieron que los países construyeran el nuevo puente internacional sobre el río Desaguadero y la carretera de primer nivel de 290 km que lo une al puerto de Ilo.

| <i>Desaguadero - Perú</i> | <i>Desaguadero - Bolivia</i> |
|---|--|
| Infraestructura e instalaciones de servicios básicas en condiciones deplorables y al borde de colapsar. | Infraestructura e instalaciones básicas en condiciones similares a las peruanas. Tal vez con un grado mayor de gravedad. |
| Dos puentes de paso de mercancías: el nuevo puente internacional y el puente antiguo; por el primero el paso es hasta las 13 horas y no tiene ningún tipo de infraestructura. | Se hace uso de ambos puentes, disponen de una infraestructura mínima al pie del nuevo puente internacional. |
| Equipamiento y sistema informático en condiciones precarias. | Equipamiento y sistema informático, distinto al peruano, pero también en condiciones precarias. |
| El control aduanero no tiene logística para control de carga, por lo que la verificación física y su eventual | El control aduanero no tiene logística para control de carga, por lo que la verificación física y su eventual |

| | |
|---|---|
| nacionalización se hacen en recintos privados. En el lado peruano es TASSA, cuyos servicios van de lunes a sábado. | nacionalización se hacen en recintos privados. En el lado boliviano es SWISSPORT, cuyos servicios van de lunes a domingo. |
| La dispersión en la ubicación de los servicios de control fronterizo determina severos problemas de coordinación entre ellos. | Aún cuando la autoridad aduanera tiene primacía en los sistemas de control bolivianos, la dispersión y escasa coordinación entre ellos es evidente. |
| El acceso a las oficinas de control fronterizo en el puente antiguo está fuertemente limitado por su ubicación prácticamente en el centro de la ciudad Desaguadero. | El Problema es el mismo, incluso más crítico. |
| La calificación de los funcionarios podría mejorarse sustancialmente, así como sus remuneraciones e incentivos. | La calificación de los funcionarios de control es de bajo nivel y no tienen incentivos apropiados. |
| Multiplicidad y superposición de normas nacionales de y entre diferentes órganos competentes de control fronterizo. | Se registra el mismo problema y probablemente con mayor incidencia en el momento de su aplicación. |
| Alta incidencia de bloqueos de carreteras y puentes. | Alta incidencia de bloqueos de carreteras y puentes. Estos hechos se dan con más frecuencia. |
| Alto grado de corrupción denunciada por operadores y población. | Alto grado de corrupción denunciada por operadores privados y población. |

6.1.4. Cómo eliminar las dificultades.

Los esfuerzos por acelerar y mejorar el movimiento de carga y pasajeros a través de los pasos de fronteras no solo deben estar dirigidos a resolver barreras fronterizas individuales, sino a la totalidad de los factores que causan dichas barreras y que, en última instancia, encarecen el transporte.

Aunque parezca obvio, la superación de las dificultades señaladas supone:

- La abolición de las inspecciones innecesarias.
- La simplificación, armonización y reducción de controles que no pueden evitarse.
- La transición gradual hacia inspecciones sistemáticas e integradas en los pasos de frontera.

Es evidente que las dificultades que actualmente se encuentran en los pasos fronterizos no pueden eliminarse de la noche a la mañana. Sin embargo, gran

parte de los controles podrían organizarse de tal manera que se faciliten los procedimientos de transporte y el flujo de mercancías.

Todas las medidas orientadas a resolver los problemas en el paso de frontera, deberían ser analizadas considerando el efecto positivo o negativo en:

- Los operadores del transporte y tripulaciones (reduciendo demoras)
- Los usuarios del transporte (mejorando el comercio y el turismo, facilitándolo)
- Las autoridades administrativas (armonizando normas y simplificando los procedimientos)
- Los países involucrados (incrementando la cooperación internacional), y
- La población involucrada (beneficiando su nivel de vida)

En esa perspectiva, los países involucrados podrían adoptar las siguientes medidas:

- a. En el campo institucional, reducir la complejidad de los procedimientos y diferencias de nivel entre las instancias administrativas (normativa, calificación de recursos humanos, logística, etc.), operadores del transporte, embarcadores y usuarios del transporte en los puestos fronterizos.
- b. Mejorar sustancialmente el suministro de información relevante sobre los acuerdos de transporte y procedimientos administrativos, a través de sistemas de información fácilmente accesibles a las partes interesadas.
- c. Por lo general, los obstáculos fronterizos no han recibido la atención necesaria en la política de transporte referida a los pasos de frontera en nuestros países considerando los problemas que causan. Por consiguiente, corresponde diseñar y echar a caminar una política común del transporte.
- d. Hasta donde se conoce, el aspecto práctico de las medidas ha desempeñado un papel principal en la determinación de ellas. Es importante, en esa lógica, dar preferencia a aquellas propuestas cuya ejecución tiene poco o ningún costo, pensando en :
 - La necesidad de eliminar demoras de vehículos y tripulaciones debido a los plazos de entrega que debe cumplir el comercio.
 - La necesidad de eliminar dificultades administrativas en los pasos de frontera.
 - La necesidad de mejorar la infraestructura asociada al paso de frontera.

Para realizar estas medidas, será útil generar espacios o mecanismos de coordinación para los actores involucrados. Esta medida permitirá asegurar la compatibilidad entre las diferentes medidas y daría un mayor grado de coherencia a las políticas. En el caso de los países miembros de la Comunidad

Andina, ya se avanzó en este terreno con la Decisión 502 y en el caso de MERCOSUR, con el Acuerdo de Recife que pasamos a comentar.

6.2. SISTEMAS DE CONTROL INTEGRADO.

Desde que en junio de 1985, los gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa convienen, mediante Acuerdo suscrito en Schengen, suprimir gradualmente los controles fronterizos en sus pasos de frontera común, han pasado 20 años en los que se han producido sustanciales cambios en la Unión y se ha logrado suprimir casi por completo las barreras fronterizas entre los países miembros.

Por dicho acuerdo, se convino en que: el control fronterizo que aún subsista se hará bajo la modalidad de controles agrupados en **oficinas yuxtapuestas** y evitar controles dobles; el control de vehículos de turismo solo será “una simple inspección ocular” en plena marcha; los ciudadanos que viven en áreas fronterizas comunes podrán transitar libremente por cualquier punto de la frontera, aún por aquellos que no estén catalogados como pasos autorizados; las autoridades aduaneras y policiales reforzarán la cooperación entre ellas para luchar contra el fraude fiscal y aduanero, el contrabando, el movimiento irregular de capitales, etc., sobre la base de un intercambio fluido y acceso colectivo a la información procesada en un clima de confianza y transparencia entre todos los funcionarios de los organismos competentes³⁵. Actualmente, casi todo ello es una realidad.

En noviembre de 1990, el gobierno de Italia suscribe un protocolo de adhesión al acuerdo de Schengen, en junio de 1991 haría lo propio el Reino de España.

La implementación del sistema de control integrado en Sudamérica es una historia reciente que empieza cuando en 1993 los países signatarios de MERCOSUR convenían en implementar en sus pasos de frontera **centros de control integrado**, los mismos que recién se comienzan a organizar a partir de 1997. De la misma manera, en la Comunidad Andina, a pesar de que ya en 1999 se acuerda implementar los Centros Binacionales de Atención en Frontera, recién se logra un acuerdo concreto entre el Perú y Bolivia en febrero de 2005.

En ambos casos, el objetivo principal a alcanzar con la implementación de sistemas de control integrado, cualquiera sea la modalidad adoptada, es reducir los tiempos muertos y los sobrecostos que genera actualmente la ineficiencia y desorden que caracteriza el control fronterizo en los países de

³⁵ Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000

Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985.

América del sur. Con este sistema se busca que el usuario pague solo “una vez” en el paso fronterizo en lugar de pagar dos veces, como sucede actualmente.

En 1993, los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay deciden suscribir un “Acuerdo de Alcance parcial para la facilitación del comercio” que se denominará “**Acuerdo de Recife**”, con la finalidad de establecer medidas técnicas y operativas que regularán los controles integrados en frontera entre sus signatarios.

Dicho acuerdo, establece que el control integrado es “la actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma **secuencial** y, siempre que sea posible, **simultánea**” en las áreas de control integrado, bajo el criterio de país de ingreso o país sede.

Si los países adoptan la secuencialidad como procedimiento, el país de salida realizará sus controles antes de los que efectúe el país de entrada. En este caso, si bien se logra disminuir las distancias entre un grupo de controles y otro, la “doble parada” sigue vigente. Si la acción fuera simultánea, el usuario solo paga una vez por cada autoridad de control. En ambos casos, la jurisdicción y competencias de los organismos del país limítrofe se considerarán extendidas en el área de control integrado. Así mismo se establecen las vías de acción en circunstancias en que, luego de autorizado la salida de personas o mercancías, el país sede no autoriza su ingreso.

En lo que se refiere a la percepción de impuestos, tasas y otros gravámenes, los organismos de cada país están facultados para recibir en el área de control integrado los importes correspondientes a los conceptos mencionados conforme a su legislación vigente, pudiendo ser transferidos libremente por los organismos competentes a su país³⁶.

Los Centros Binacionales de Atención en Frontera (**CEBAF**) promovidos en el marco de la Comunidad Andina tienen su más lejano antecedente en el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena cuando en su artículo 116 establece que los Países Miembros desarrollarán “medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo” entre ellos³⁷.

Recién en 1999, el Consejo Andino Presidencial orienta al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para que adopten políticas que permitan desarrollar la “infraestructura y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos” en las Zonas de Integración Fronteriza establecidas por la Decisión 501. En la misma reunión, como parte de las acciones indicativas para la

³⁶ Es notable el parecido de esta norma con el Convenio suscrito entre Francia y España en 1965 relativo a las Oficinas de Controles Nacionales Yuxtapuestos y a los controles de rutas. Lamentablemente, los textos y referencias documentarios revisados acerca del Acuerdo de Recife, no permiten establecer si la norma franco-hispana fue tomada como referencia para su diseño luego de 27 años de firmada.

³⁷ ACUERDO DE CARTAGENA, Codificado

Trujillo, Perú, 1996.

Como se recuerda, el Acuerdo de Cartagena fue suscrito originalmente en mayo de 1969.

conformación del Mercado Común Andino y el perfeccionamiento del comercio de bienes, los Presidentes recomendaron “adoptar medidas de armonización y facilitación en materia de procedimientos aduaneros”.

Era la primera vez que se hacía alusión específica a la necesidad de armonizar procedimientos aduaneros, fundamento esencial en los sistemas de control integrado. En concordancia con las instrucciones de los Presidentes, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Decisión 459 en cuyo artículo 4to. establece como objetivo de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo “facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materia de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros”.

Luego, en junio de 2000, los Presidentes deciden ponerle nombre y apellido a la necesidad de facilitar los procedimientos de control fronterizo cuando, en el marco del Programa de Acción 2000-2001 para el establecimiento del Mercado Común, aprueban el establecimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF (Decisión 502) en los pasos de frontera de los Países Miembros.

6.3. EL ACUERDO DE RECIFE Y LA DECISIÓN 502.

Tal como se resume en el cuadro siguiente, las normas de MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA tienen el mismo objetivo y los procedimientos generales que establecen para implementar sistemas de control integrado son muy similares.

| Temática | Acuerdo de Recife (MERCOSUR, 1933) | Decisión 502 (COMUNIDAD ANDINA, 2001) |
|---------------------|--|---|
| DEFINICIONES | Define el “control integrado” como la actividad de control realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y similares en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea ; así como el “área de control integrado” como la parte del territorio del País Sede , incluidas las instalaciones donde se realiza el Control Integrado | Define el CEBAF (Centro Binacional de Atención en frontera) como el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes. El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas. |

| | | |
|--------------------------------|--|--|
| | <p>por parte de los funcionarios de dos países.</p> <p>Para estos efectos se define el “País Sede”, “País Limítrofe”, “Punto de Frontera”, “Instalaciones”, “Funcionario”, “Libramiento” y “Organismo Coordinador” de cada país en el área de control integrado.</p> | <p>El “control integrado” es la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los CEBAF funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada.</p> <p>El control integrado en los CEBAF implicará la parada momentánea y por una sola vez del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos y utilizará procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se irán transformando en procedimientos únicos.</p> <p>Para esos efectos define “funcionarios nacionales competentes”; “instalaciones”; “Junta de Administradores” establecida por acuerdo bilateral; “País de salida” que inicia el control integrado; “País de entrada” que concluye el control integrado; “Paso de Frontera”; “Servicios básicos”; “Servicios complementarios”</p> |
| DISPOSICIONES GENERALES | <p>El control del país de salida se realizará antes del control del país de entrada, para lo cual la jurisdicción y competencias de los organismos y funcionarios del país limítrofe se</p> | <p>Los Países Miembros de la C.A. podrán establecer los CEBAF que consideren necesarios mediante Acuerdos Específicos en los cuales se consignarán las disposiciones que</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>considerarán extendidas, en un marco de colaboración mutua entre funcionarios de ambos países.</p> <p>Se establece también mecanismos y procedimientos en los casos en que se produzca autorizaciones de salida pero no de entrada de personas o mercancías.</p> <p>Los organismos nacionales competentes concertarán acuerdos operativos y adoptarán sistemas que complementen y faciliten el funcionamiento de los controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, editando para ello, los actos pertinentes, para su aplicación.</p> | <p>regularán los aspectos jurídicos, incluyendo los de jurisdicción y competencia, económico-financieros, administrativos, operacionales y otros necesarios para el funcionamiento del CEBAF.</p> <p>El CEBAF podrá estar ubicado íntegramente en el territorio de un país, aledaño a un paso de frontera; o, a un lado y otro, aledaños al paso de frontera.</p> <p>Hasta que los procedimientos sean únicos, el control se efectuará de manera secuencial comenzando por el que corresponda realizar a los funcionarios competentes del País de Salida y continuará con el de los funcionarios del País de Entrada. En la medida que los procedimientos sean únicos, el control se hará de manera simultánea por parte de los funcionarios del País de Salida y del País de Entrada.</p> <p>En ningún caso los controles en el País de Entrada podrán comenzar si los funcionarios nacionales competentes designados del País de Salida no hayan concluido su actuación.</p> <p>Los Países Miembros que establezcan un CEBAF podrán convenir, mediante Acuerdo Específico, la</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|--|--|
| | | concesión de su construcción y operación. |
| OBJETIVOS | | El objetivo general es promover el establecimiento de los CEBAF en los Países Miembros de la C.A.; y, sus objetivos específicos: implantar un sistema de control integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales; evitar la duplicidad de trámites y registros; facilitar el transporte por carretera de pasajeros y mercancías, entre otros. |
| IMPUESTOS, TASAS Y OTROS GRAVAMENES | Los organismos de cada país están facultados a recibir, en el Área de Control Integrado los importes correspondientes a los impuestos, tasas y otros gravámenes, de conformidad con la legislación vigente en cada país. Los montos recaudados por el País Limítrofe serán trasladados o transferidos libremente por los organismos competentes para su país. | |
| ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN | <p>El material necesario para el desempeño del País Limítrofe en el País Sede, o para los funcionarios del País Limítrofe en razón de su servicio, estará dispensado de restricciones de carácter económico, de derechos, tasas, impuestos y/o gravámenes de cualquier naturaleza a la importación y exportación en el País Sede.</p> <p>El personal de empresas prestadoras de servicios, estatales o privadas, del</p> | <p>Los CEBAF estarán a cargo de una Junta de Administradores (JA) que, entre otras funciones, homologa horarios de atención; armoniza procedimientos; promueve fórmulas para solventar el pago de los servicios. La J.A. se sujetará a las disposiciones establecidas en los Acuerdos Específicos.</p> <p>Cada país comunicará a la J.A. la lista oficial de los funcionarios nacionales</p> |

| | | |
|---------------------|--|---|
| | País Limítrofe estará también autorizado a dirigirse al Área de Control Integrado, mediante la exhibición de un documento de identificación. | competentes designados para desempeñar sus funciones en el CEBAF, incluyendo a los que integrará la Junta de Administradores. Los funcionarios nacionales competentes designados de los Países Miembros que establezcan un CEBAF se prestarán asistencia mutua para el ejercicio de sus respectivas funciones dentro del mismo. |
| FUNCIONARIOS | <p>Las autoridades del País Sede suministrarán a los funcionarios del País Limítrofe la misma protección y ayuda que a sus propios funcionarios. Los organismos coordinadores del Área de Control Integrado deberán intercambiar las listas de los funcionarios de los organismos que intervienen en esa Área. Asimismo, las autoridades competentes del País Sede se reservan el derecho de solicitar la sustitución de cualquier funcionario perteneciente a institución homóloga del otro país. Los funcionarios no comprendidos en las listas mencionadas, estarán autorizadas a dirigirse al Área de Control Integrado, con la identificación de su cargo, función o actividad, mediante la exhibición del respectivo documento.</p> <p>Los funcionarios que ejerzan funciones en el Área de Control Integrado deberán usar en forma visible los distintivos de los</p> | El personal, cualquiera que sea su categoría, designado por el País de Salida o el País de Entrada para ejercer sus funciones en los CEBAF. |

| | | |
|-----------------------|--|--|
| | <p>respectivos organismos.</p> <p>Los funcionarios que cometan delitos en el Área de Control Integrado, en ejercicio o con motivo de sus funciones, serán sometidos a los tribunales de su país y juzgados por sus propias leyes.</p> | |
| FINANCIAMIENTO | <p>El País Sede asumirá los gastos de construcción y mantenimiento de los edificios y de los servicios generales, salvo que se acuerde un mecanismo de coparticipación o compensación de los gastos.</p> <p>El País Limítrofe asume el costo de su mobiliario, equipamiento y comunicaciones.</p> <p>Las mencionadas restricciones tampoco se aplicarán a los vehículos utilizados por los funcionarios del País Limítrofe, tanto para el ejercicio de sus funciones en el País Sede, como para el recorrido entre el local de ese ejercicio y su domicilio.</p> | <p>Los Países Miembros establecerán de mutuo acuerdo la forma y las alternativas para financiar los estudios, construcción de las instalaciones, adquisición de equipos y mobiliario del CEBAF.</p> <p>A solicitud de los Países Miembros interesados, la Corporación Andina de Fomento (CAF) podrá establecer condiciones preferenciales para dar viabilidad al financiamiento de los estudios y obras de cada CEBAF.</p> |
| DENUNCIA | Cualquier país signatario podrá denunciar el presente Acuerdo, comunicando su decisión a las demás Partes con 180 días de anticipación al depósito del respectivo instrumento de denuncia ante la Secretaría General de la ALADI. | |
| ADHESION | El presente Acuerdo está abierto a la adhesión, previa negociación, de los restantes países miembros de la Asociación | |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Latinoamericana de Integración (ALADI).</p> <p>La adhesión se formalizará, una vez negociados los términos de la misma, entre los países signatarios y el país adherente, mediante la suscripción de un Protocolo Adicional al presente Acuerdo, que entrará en vigencia treinta (30) días después de su depósito en la Secretaría General de la ALADI.</p> <p>Para los efectos del presente Acuerdo y de los protocolos que se suscriban, se entenderá también como país signatario al adherente admitido.</p> | |
|--|--|--|

Complementariamente, los países de MERCOSUR adoptaron un protocolo adicional reglamentario del Acuerdo de Recife sobre procedimientos operativos de los distintos órganos competentes de control en frontera. Dicho protocolo establece con cierto detalle los procedimientos operativos de Aduanas, Migraciones, Servicios de Sanidad, Policías, etc., que prestan servicios en el centro de control fronterizo con sistema integrados.

En los países de la Comunidad Andina, los procedimientos específicos son establecidos en Acuerdos Específicos de carácter bilateral.

6.4. EL MODELO YUXTAPUESTO de CONTROL INTEGRADO.

La yuxtaposición de controles no es un concepto nuevo en la teoría del desarrollo fronterizo. Sus primeros usuarios están en la Unión Europea, donde el “agrupamiento de controles” de 1985, luego del acuerdo de Schengen, dio paso a la yuxtaposición de oficinas y la reducción gradual del número de controles hasta su total supresión.

El concepto de **yuxtaposición**, sin embargo, trasciende la elemental figura de agrupamiento físico de instalaciones o funciones, pues incluye aspectos jurisdiccionales que asegura “que los controles efectuados por los agentes que no se encuentran sobre el territorio de su propio estado, son ejercidos en las mismas condiciones y con las mismas consecuencias que si se desarrollarían en su país... De esta manera, el Estado, cuyos agentes se encuentran en el extranjero, no sufre ninguna pérdida de eficiencia ni de soberanía. Sin embargo, la soberanía del Estado sobre cuyo territorio actúan los agentes de un Estado extranjero debe quedar intacta³⁸.” Para estos efectos, se adoptaron los conceptos de “Estado residente” cuando asume la condición de sede de los controles y “Estado limítrofe” aquel en el que no se encuentran los controles.

Para que este concepto pueda materializarse, los países establecerán en sus acuerdos que la ciudad más cercana al paso de frontera será el centro de ejercicio de la jurisdicción extendida en la zona de control binacional. En la legislación francesa nuestra ciudad próxima se denomina a la “Comuna de influencia”.

Sin embargo, debe quedar claramente establecido que si, en presencia de autoridades del Estado limítrofe, se produce una infracción en territorio del Estado residente que no tiene relación con los controles fronterizos (robo, crimen, agresiones físicas, etc), aquellas no tienen facultades para actuar sobre los infractores, pues corresponde al derecho común que es competencia de las autoridades judiciales del estado sobre cuyo territorio se produjo el hecho.

Por otro lado, el modelo yuxtapuesto hace que los controles y el cumplimiento de las formalidades y obligaciones de importación se localicen siempre en el país sede, por tanto, la cancelación de los derechos correspondientes se hará en la ventanilla de los bancos autorizados por el país sede para tal fin.

La yuxtaposición, por otro lado, se puede dar en diversas formas que van desde el elemental agrupamiento del conjunto de controles de ambos países

³⁸ El concepto de la yuxtaposición de controles, incluida en la normatividad francesa, fue aplicado por primera vez por Francia y España en 1970, en la desembocadura del nuevo puente internacional entre Behobia y Behobie, en la región fronteriza de los Pirineos. Luego vendrían otros controles yuxtapuestos a lo largo de la frontera de esos países. Posteriormente, Marc Jannier Valery Baudet, expertos de la Aduana Francesa, a finales de los 90, fueron consultados por la Comunidad Andina y desarrollaron con amplitud el concepto de cara al proyecto de implementación de un CEBAF en Desaguadero.

hasta formas de acción simultánea de pares de órganos de control competente en fronteras.

PASOS DE FRONTERA CON MODALIDADES DE YUXTAPOSICION PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE CONTROL INTEGRADO EN LOS PAISES MIEMBROS DE MERCOSUR.

| Paso de Frontera | Tránsito Vecinal y Turismo | | Carga y vehículos | | Carga Ferrocarril | |
|-----------------------------------|----------------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Única cabecera | Ambas Cabezas | Única cabecera | Ambas Cabezas | Única cabecera | Ambas Cabezas |
| ARGENTINA-BRASIL | | | | | | |
| Puerto Iguazú-Foz de Iguazú | | x | | x | | |
| Paso de los Libres-Uruguayana | x(1) | | | x | | x |
| Santo Tomé-San Borja | x(2) | | x(2) | | | |
| ARGENTINA-PARAGUAY | | | | | | |
| Posadas | x(3) | | | | x | |
| Clorinda-Puerto Falcón | | x | | x | | |
| ARGENTINA-URUGUAY | | | | | | |
| Fray Bentos | x(4) | | x(4) | | | |
| Paysandú | x | | x | | | |
| Concordia | x | | x | | | |
| Salto | | | | | x | |
| BRASIL-PARAGUAY | | | | | | |
| Foz de Iguazú-Ciudad del Este | ¿ | ¿ | ¿ | ¿ | | |
| Pedro Juan Caballero | x | | | | | |
| Guaira Mondo Novo-Salto de Guaira | ¿ | ¿ | ¿ | ¿ | | |
| BRASIL-URUGUAY | | | | | | |
| Bella Unión | x | | x | | | |
| Quaraí | x | | | | | |
| Río Branco | x | | | | | |
| Artigas | | | x | | | |
| Jaguarao | | | x | | | |

(1) En Paso de los Libres (Argentina)

(2) En Santo Tomé (Argentina)

(3) En Posadas (Argentina)

(4) En Fray Bentos (Argentina)

CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LOS DISTINTOS MODELOS DE YUXTAPOSICIÓN EN LOS SISTEMAS DE CONTROL INTEGRADO QUE SE VIENEN IMPLEMENTANDO EN AMERICA DEL SUR.

| | |
|--|--|
| Yuxtaposición secuencial con doble cabecera y país sede-país ingreso | Cuando todos los órganos competentes del país limítrofe se instalan en la zona de control que el país sede les ofrece. En este caso, todos los órganos competentes del país limítrofe ejercerán el control de salida de su país antes de que los funcionarios del país sede hagan lo propio para el ingreso a su país. Si bien los beneficios son importantes en esta modalidad de control que aplica la secuencialidad como forma operativa, aún se mantiene la “doble parada” para el usuario pues no se produce la simultaneidad en el control. |
| Yuxtaposición secuencial con doble cabecera y país-sede/carga y país sede/pasajeros | Cuando los países deciden establecer el control de carga en un lado y el de pasajeros en otro. En este caso tenemos un país sede para carga y otro para pasajeros. Igual que en el caso anterior, la “doble parada” sigue vigente y opera la secuencialidad. Todos reconocen, sin embargo que es mejor parar dos veces en el país sede que hacerlo en dos países sin controles yuxtapuestos. En esta modalidad puede producirse una combinación más: única cabecera para tránsito vecinal y ambas cabeceras para carga. |
| Yuxtaposición secuencial y simultánea con doble cabecera. | En esta modalidad, si bien la yuxtaposición se realiza con la lógica de agrupamiento y control secuencial, con dos paradas en el país sede, supone el agrupamiento de un grupo de controles que realizan el control en forma secuencial y, en forma paralela, se realiza el control simultáneo de otro grupo de controles. Recién en esta circunstancia se logra que el usuario pare una sola vez. Es decir, el control es ejercido simultáneamente por pares de entidades competentes de ambos países. |
| Yuxtaposición de una cabecera | Se trata del agrupamiento de todos los órganos de control de ambos países en un solo lado de la frontera, en el cual se habilita infraestructura y equipamiento para los funcionarios de ambos países. La modalidad de control puede ser secuencial y/o simultánea, dependiendo del grado de cooperación al que hayan llegado entre ellos. |
| Yuxtaposición con control simultáneo | Se podría decir que, bajo la modalidad de una o dos cabeceras, es la más avanzada forma de yuxtaposición de controles, pues los diferentes |

| | |
|--|---|
| | <p>órganos de control de ambos países, por pares, realizan las funciones de control en forma simultánea, conjunta, logrando el objetivo principal de la yuxtaposición: una sola parada para el usuario. La principal condición para que esto sea posible es la confianza y transparencia que están dispuestos a concederse cada país.</p> |
|--|---|

En general, y en diferentes grados, la puesta en marcha de un modelo yuxtapuesto de control integrado tiene las siguientes ventajas:

- a. Reduce los tiempos de control y beneficia a los usuarios: turismo y comercio internacional.
- b. Según sea la profundidad de la yuxtaposición, se genera y construye un indispensable clima de confianza y transparencia que terminará posibilitando procesos de integración real de los controles.
- c. El agrupamiento de controles en un lado de la frontera, por muy elemental que sea, genera condiciones de reducción de costos en diferentes conceptos del mantenimiento y operación del centro de control.
- d. La seguridad y la integridad en la zona de control es superior a la que se tiene cuando los controles los hace cada país por su cuenta.
- e. Se producen condiciones de una mejor y mayor cooperación entre los funcionarios de los órganos competentes en el terreno del intercambio de información, control de documentos, mercancías y medios de transporte, costos operativos más bajos, reducción del personal, sobre todo cuando el funcionario del país (o limítrofe) asume funciones en nombre del países limítrofe (o sede).
- f. Se producen condiciones para implementar controles conjuntos que, eventualmente, pueden transformarse en controles únicos. Es decir, las formalidades de la “salida” podrían llevarse a cabo junto con las formalidades de “entrada” en las oficinas yuxtapuestas de control. En el caso del control aduanero, por ejemplo, los datos de importación que figuran en la declaración de mercancías pueden ser aceptadas como datos de exportación para el país o territorio exportador³⁹.

6.5. CONTROL INTEGRADO EN DESAGUADERO Y SANTA ROSA-CHACALLUTA.

El modelo de control integrado bajo el modelo yuxtapuesto previsto para Desaguadero (con Bolivia) y Santa Rosa-Chacalluta (con Chile), supone el reconocimiento de dos establecimientos de control fronterizo a ambos lados de la línea fronteriza, sobre una zona debidamente delimitada, en los cuales está previsto que en la parte de la zona situada en territorio peruano, serán efectuados controles de salida de Bolivia y Chile, respectivamente, y los controles de ingreso al Perú. Simétricamente, en la parte de la zona boliviana y chilena de control

³⁹ Convenio de Kyoto.

Directivas del Anexo General. Capítulo 3 referido a las formalidades de desaduanamiento y otras formalidades aduaneras.

binacional en la que operan los órganos competentes de control, el Perú registrará la salida, mientras que Bolivia y Chile registrarán el ingreso.

Los dos pasos de frontera, si bien apuestan por la modalidad de yuxtaposición con dos cabeceras, sus referencias normativas supranacionales son distintas. Mientras en Desaguadero se aplicó la Decisión 502, en Santa Rosa-Chacalluta se viene produciendo un interesante debate acerca de la yuxtaposición y la modalidad que se adoptaría finalmente. Aún cuando el Perú y Chile han hecho mutis sobre la Decisión 502 y el Acuerdo de Recife, respectivamente, como sus normas de referencia supranacional, en el mencionado debate están presentes los principales componentes conceptuales y operativos establecidos en las normas indicadas.

Para que el modelo no tenga interferencias de ninguna clase, especialmente las que originan los comerciantes ambulantes, que se instalan en las vías de acceso o dentro de las zonas de control, la zona binacional en la que opera el control fronterizo yuxtapuesto debe estar completamente cercada o protegida con un muro suficientemente capaz de detener incursiones inconvenientes al funcionamiento de la zona de control, esto especialmente para Desaguadero.

Guardando las diferencias en cada caso, será necesario distinguir con toda claridad el comercio internacional del comercio fronterizo y dotarle de un status legal que impida su conversión en factor de desorden o distorsión del sistema de control integrado en fronteras.

VII. DESARROLLO FRONTERIZO TRILATERAL

7.1. CONTEXTO

El proceso de globalización, según expertos en la materia, encuentra en las fronteras nacionales privilegiados espacios de realización de la mercancía transnacional que estaría generando oportunidades de negocios y de desarrollo que aún no han sido fehacientemente demostrados.

Una de esas oportunidades podría estar relacionada con el impulso de la sociedad, al trabajo conjunto, a los proyectos de desarrollo compartido, etc., en espacios regionales fronterizos con referencias históricas y culturales comunes, pero sobre todo con potencialidades y fortalezas comunes, cuyas posibilidades de desarrollo pasan por la definición de estrategias para encarar en forma coordinada los procesos productivos y sociales, así como su inserción en el proceso de globalización aludido.

En esta dinámica los conceptos de soberanía y de seguridad se reformulan y contextualizan con un proceso de globalización que desborda las barreras territoriales tradicionales en sintonía con el creciente interés de espacios subnacionales por construir alianzas estratégicas transfronterizas no solo en el viejo continente sino también en el nuestro.

Las grandes empresas se asocian y forman alianzas estratégicas para administrar mejor la economía mundial y, por su parte, las pequeñas y medianas empresas se unen para mejorar sus condiciones en la desigual competencia.

En muchos tópicos del desarrollo transfronterizo no estamos frente a un tema nuevo. Los logros europeos continúan siendo un paradigma, pero también tenemos experiencias más cercanas en el continente americano. México-EEUU, países centro americanos y nuestra propia experiencia en las Zonas de Integración Fronteriza de la Decisión 501 o los alcances del Acuerdo de Recife en MERCOSUR, son muestras de que germina entre nosotros la idea y las proyecciones de algo que parece novedoso cuando aparecen propuestas de acciones conjuntas bi o trinacionales.

En ese contexto, Chile ha decidido ponerle más empeño a la búsqueda de soluciones a su problema hídrico, hecho que pasa necesariamente por considerar la disponibilidad de los recursos cuya propiedad y soberanía son reclamadas por dos Estados, además del chileno. En ese orden de ideas, aparecen acuerdos y declaraciones de los ministros de Relaciones Exteriores de los países involucrados señalando su “más vivo interés” de contribuir a encontrar la mejor solución a los problemas del desarrollo del norte chileno, del occidente boliviano y del sur oeste peruano⁴⁰, aún cuando la presencia peruana no era lo mejor para Chile, sobre territorios ocupados básicamente por poblaciones aymaras.

Desde aquel entonces, en vista del virtual inmovilismo oficial en torno a dicha iniciativa de carácter trinacional, distintas entidades representativas de la

⁴⁰ Declaración de los Cancilleres de Chile y Bolivia, febrero de 2000, en el marco de la IX Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río.

sociedad civil, medios académicos, organizaciones empresariales y ONGs de Bolivia, Chile y Perú, han venido dando los primeros pasos en el plano teórico y conceptual para promover la conformación de un Espacio Trinacional de Desarrollo en territorios que fueron una unidad económica, geográfica y social hasta cuando la guerra del Pacífico trajo como resultado su parcelación y dependencia de diferentes centros nacionales. Las consecuencias de aquel conflicto, podemos verlas todavía reflejadas en la alta sensibilidad política que, matizada de desconfianzas mutuas, muy difícilmente logran ocultar viejos enconos y actuales pretensiones geopolíticas de unos y otros.

Esta iniciativa toma cuerpo y comienza a ser tratada en forma más orgánica e integral en el año 2002, cuando la CAF decide auspiciar eventos de reflexión y debate con la participación de importantes instituciones como FLACSO de Chile, PRISMA y CEPEI del Perú, y la Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia, entre otros.

El artículo 2 de la Decisión 501 dice “los Países Miembros de la CA podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, ZIFs entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países”. Reforzando dicha norma, recientemente, el XIV Consejo Presidencial Andino acuerda encomendar a sus Ministros de Relaciones Exteriores que promuevan el establecimiento de ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina.

Hoy día las autoridades del Perú y Bolivia tienen ante sí dos iniciativas de carácter trilateral que, por el norte de la ZIF peruano-boliviana incluye territorios de Brasil y, por el sur, territorios de Chile. Estas iniciativas promovidas desde los gobiernos municipales y la sociedad civil encajarían perfectamente en los postulados de la Decisión 501 tan solo con incorporarlos en la agenda integracionista de sus respectivos gobiernos.

7.2. EL CASO DE LOS “AYMARAS SIN FRONTERAS” BOLIVIA-CHILE-PERÚ.

No es ningún secreto que Chile, desde hace mucho tiempo, pero con especial énfasis desde hace 30 años, ha venido planificando diversas estrategias destinadas a dar sostenibilidad al desarrollo de las provincias de Arica y Parinacota, cuya escasez hídrica y energética resulta una importante restricción a lo largo de su historia⁴¹ que le impide concretar objetivos de desarrollo de manera autárquica dentro de su propio espacio territorial. Es por ello que ha trazado sucesivos modelos para mejorar el acceso a recursos hídricos y energéticos más allá de sus propias fronteras, así como a otras oportunidades económicas (comercio, turismo e industria) que ofrecen el sur peruano y el occidente boliviano.

Mientras tanto, a diferencia de la dinámica política de fronteras de Chile, el Perú se ha concentrado en esquemas de “defensa” y de “integración hacia adentro”. Esta situación ha colocado a nuestro país en permanente actitud reactiva frente a las iniciativas chilenas en un contexto donde el estado de desconfianza y recelo

⁴¹ Es ilustrativo en este terreno el trabajo de Luis Castro, de la Universidad de Valparaíso, cuando relata la lucha por el agua desarrollada por Chile desde los años inmediatos posteriores a la Guerra del Pacífico. El trabajo de Castro se puede ver en el Volumen 36, de la revista Chungara, Chile, 204.

mutuo en las relaciones bi y trilaterales se convertía en lugar común, alimentado tanto por pretensiones atribuibles a los objetivos estratégicos chilenos como por la inexistencia de una estrategia equivalente para el sur peruano y occidente boliviano, que han impedido la generación de espacios de negociación que permitan explorar potencialidades de desarrollo trinacional con beneficios compartidos.

En ese contexto, alrededor de un olvidado lugar llamado “Tripartito”, confluencia de territorios bolivianos, chilenos y peruanos, al sur de la Zona de Integración peruano-boliviana, se está dando un proceso inédito de integración fronteriza trinacional promovido por actores locales que, sin conocer la Decisión 501, caminan en una dirección perfectamente compatible con ella.

El antecedente más lejano de este enfoque lo encontramos en el Seminario Internacional “Bolivia, Chile y Perú: hacia un modelo cooperativo trinacional” realizado a mediados de 1977, en La Paz, con apoyo de la Corporación Andina de Fomento. Uno más reciente es la publicación del libro “Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú” (2001), también auspiciado por la CAF.

Mientras esa mirada trinacional se desarrollaba en el campo académico y, cautelosamente, en las instancias oficiales, alrededor del área denominada “Tripartito”, convertido en centro neurálgico y emblemático de antiguos territorios aymaras, se intentaba llevar a la práctica, aunque en dimensiones mucho más pequeñas. En este territorio, no solo se cumple la condición de “conveniencia” establecida por la norma andina respecto al tercer país, sino que la historia, las características sociales y culturales comunes de quienes lo habitan desde tiempos ancestrales, la definen como una Zona de Integración Fronteriza de carácter trinacional.

Son aymaras los que ocuparon estos territorios antes de la guerra del Pacífico al finalizar la década del 70 en el siglo pasado. Hoy día, a más de 120 años después de esa guerra, son más de 170 mil personas, principalmente del grupo étnico aymara, las que siguen ocupando 125 mil km² de territorios divididos por límites político-administrativos que no han quebrado su identidad a tal punto de proclamar al “Tripartito”, a casi 5000 msnm, como la capital de la “trinacional aymara”.

Pero no solo es discurso y reivindicación en la acción de estos ciudadanos, pues a la fecha han logrado diferentes metas y objetivos que vale la pena destacar:

- Una organización denominada Alianza Estratégica Trinacional “Aymaras sin Fronteras”.
- Avances importantes en el diseño de un Plan de Desarrollo Integral para el ámbito trinacional fronterizo.
- Avances sustantivos en el diseño de instrumentos y normas que, de ser respaldados por sus respectivos gobiernos, darían curso a una institucionalidad trinacional.
- Un equipo de profesionales de origen regional y con altas calificaciones profesionales como soporte técnico de sus propuestas.

- Gestiones de financiamiento para los programas y proyectos identificados con apoyo del BM en la fase de diseño.

7.2.1. Propuesta oficial chilena.

En abril de 2005, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile hizo llegar al Perú y a Bolivia una propuesta de trabajo conjunto para un espacio fronterizo trilateral, a partir del proyecto denominado “Turismo y Fomento Productivo Rural en la Macrozona Norte de Chile, Perú y Bolivia”.

La propuesta no sería comprensible sin tener en cuenta los antecedentes mencionados. El Proyecto, tal como está presentado, se inscribe en la visión de la política exterior de Chile en el terreno de la integración y, en esta oportunidad, pretende una mejor participación de sus MYPES (Micro y pequeñas empresas) en los alcances del TLC Chile-China. No cabe duda de que la iniciativa es muy ventajosa para Chile. Bolivia cree que, suscribiendo la iniciativa, abre un espacio más donde plantear su salida al mar.

No queda claro lo que gana el Perú con el Proyecto y debiera resultar de la más alta prioridad tener una línea de conducta al respecto, mucho más aún cuando el 60% de su territorio está comprometido con dinámicas fronterizas. En las actuales circunstancias sería recomendable explorar posibilidades de desarrollo compartido de nuestras fronteras con las de países vecinos, buscando generar mejores condiciones de competitividad e inserción en los nuevos escenarios que configura la creciente presencia del proceso de globalización. No se conocen en el Perú propuestas de desarrollo fronterizo con enfoque trinacional que aborden dimensiones económicas, sociales y geopolíticas que, con diferencias de grado, están presentes en los países involucrados.

El ámbito territorial de la propuesta chilena, coincidiendo con aproximaciones previas en la literatura revisada al respecto, incluye los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí de Bolivia; Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna del Perú; la Región de Tarapacá (primera Región) con sus provincias de Arica, Parinacota e Iquique de Chile. La extensión total del territorio involucrado es mayor que Bolivia, que Chile y casi tan extensa como el Perú.

Salvadas las diferencias de desarrollo institucional en los países involucrados en la propuesta, los tres espacios subnacionales considerados en la región trinacional comparten situaciones sociales y económicas similares de pobreza y marginación, con índices e indicadores que están por debajo de los promedios en sus respectivos países.

Este espacio, según registra la historia, habría sido una unidad geográfica con potencialidades productivas complementarias, con elementos culturales y sociales de raíces comunes, que fueron dramáticamente afectados por la guerra del Pacífico protagonizada por los tres países en 1879⁴².

⁴² En el año 2004, auspiciado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Mayor de San Marcos y el Convenio Andrés Bello, se publicó un libro titulado “CHILE-PERÚ, PERÚ-CHILE: 1820-1920. Desarrollos Políticos, Económicos y Culturales” que compila un

Ese vasto territorio está ocupado por diversos grupos étnicos entre los que sobresalen los aymaras y quechuas, con clara predominancia de los primeros, cuya capacidad para desplazarse espacialmente se condice con lo mejor que saben hacer: comercializar productos propios y ajenos. Este hecho les da una amplia ventaja en la administración y dominio de los puntos críticos de los flujos comerciales y la logística que ello supone. Su presencia otorga a dicho territorio una identidad, sobredimensionada en las actuales circunstancias, hasta convertirla en potencial fuente de alteración de la paz y la tranquilidad de los territorios nacionales en los cuales se encuentran.

Aunque con ventajas para un proceso integracionista de estas dimensiones, es indudable que su promoción y administración sería una tarea muy compleja y un desafío a las capacidades de sus Estados-nación y a la voluntad política de sus respectivos gobiernos.

Mientras tanto, considerando que la cooperación transfronteriza y los procesos de integración de áreas colindantes están en la agenda de los países, convendría evaluar la factibilidad y conveniencia de iniciar procesos integracionistas en espacios trinacionales de tamaños y dimensiones manejables desde el punto de vista de la planeación y programación, así como de la institucionalidad que ello supone.

7.2.2. La propuesta de gobiernos locales y ONGs

La historia de esta iniciativa se remonta a setiembre de 2000 cuando, en el marco de la Feria Regional Andina, evento anual que organiza la Municipalidad de Putre, Chile. Los gobiernos locales de la zona fronteriza trinacional formada por territorios de Bolivia, Chile y el Perú deciden organizarse en una fuerza creadora de oportunidades de desarrollo y competitividad de cara a las exigencias del nuevo orden mundial. Su aproximación territorial era la siguiente:



Según los documentos fundacionales, la Alianza Estratégica Trinacional Aymaras sin Fronteras ha sido una respuesta a los efectos del proceso de Globalización que, contrariamente a lo que pregonan sus apologistas, no supone un enlace automático entre la apertura de mercados y el desarrollo económico⁴³ de los países pobres. Esta percepción formaba parte del enfoque de los promotores de la iniciativa transfronteriza frente a procesos de transnacionalización y desfronterización que traía la globalización.

⁴³ **Dani Rodrik** en su libro *La Nueva Economía Global y los países en desarrollo: haciendo que la apertura funcione*. Washington, D.S., 1999. 165 pp. Rodrik es profesor de economía política internacional en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Estudia con especial interés temas de economía internacional, desarrollo económico y economía política.

En agosto de 2001, en la ciudad de Tacna, se reúnen los alcaldes de las municipalidades fronterizas de los tres países integrantes del espacio regional fronterizo de los Aymaras sin Fronteras:

Por Bolivia, las siguientes provincias:

1. José María Pando (La Paz), con 6300 habitantes.
2. Pacajes (La Paz), con 49300 habitantes.
3. Sajama (Oruro), con 9200 habitantes.

Por Chile, las siguientes comunas:

1. General Lagos (Parinacota), con 1300 habitantes.
2. Putre (Parinacota), con 2100 habitantes
3. Camiña (Tamarugal), con 1600 habitantes.

Por el Perú, las siguientes provincias:

1. Tarata (Tacna), con 9400 habitantes
2. Candarave (Tacna), con 10800 habitantes
3. Tacna, solo el distrito de Palca (Tacna), con 800 habitantes.

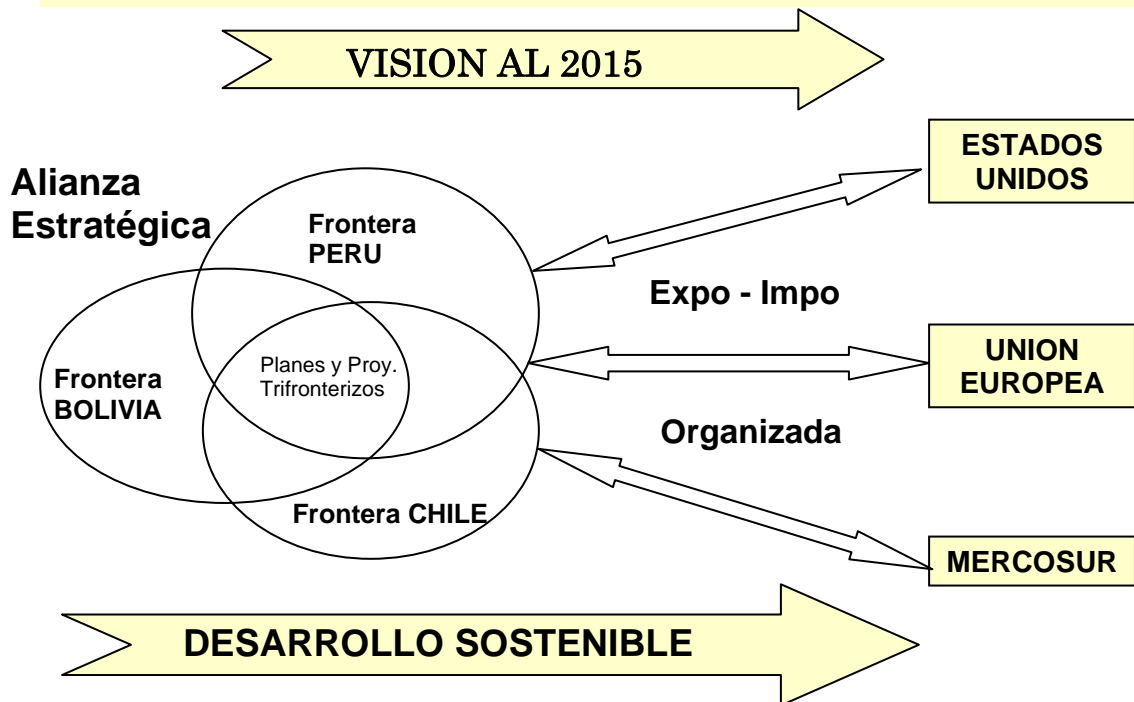
Esta reunión fue, en realidad, la reunión fundacional de la Alianza Estratégica Trinacional Aymaras sin Fronteras, en cuyo marco se aprobó el documento denominado “Declaración de Tacna” que, entre otros mecanismos, crea una instancia de “reflexión y coordinación de iniciativas de interacción y desarrollo transfronterizo” entre los municipios de los tres países asistentes, encargando a sus equipos técnicos la preparación de un proyecto de Plan de Desarrollo Fronterizo Trinacional.

En noviembre de 2001, en el marco de la IV Feria Regional Andina organizada por la municipalidad de Putre, además de que la presentación de los avances⁴⁴ de los equipos técnicos, los alcaldes fronterizos de los tres países deciden formalizar la Alianza Estratégica Trinacional reconociendo que los espacios regionales a los que pertenecen constituye una unidad económica y social que, sin ignorar la presencia inmanente de los límites jurídicamente establecidos entre los tres países, ofrece oportunidades y potencialidades que de manera individual no lo tendrían.

Luego de diferentes ensayos de planificación por cuenta propia y con apoyo de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, hacia el año 2002 los alcaldes y su equipo técnico tenían una visión del desarrollo trinacional, cuya presentación esquemática tenía la siguiente forma:

⁴⁴ *Los equipos técnicos recomendaron poner especial énfasis en programas de mejoramiento de la calidad de productos originarios y derivados, mejoramiento de la relación con mercados nacionales e internacionales y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales de cara al proyecto trinacional.*

Alcaldes Rurales Andinos y Desarrollo Fronterizo Trinacional



Esta forma de concebir el desarrollo fronterizo trinacional, y sobre la base del objetivo supremo de mejorar la calidad de vida de sus pobladores, daba la pista y orientación para establecer los siguientes objetivos estratégicos:

- Consolidar el proceso de integración fronteriza como mecanismo estratégico de promoción del desarrollo transfronterizo trinacional.
- Generar instrumentos de gestión que sean coherentes y consistentes con la realidad fronteriza y con la visión planteada.
- Impulsar la organización y potenciación de los negocios rurales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población involucrada.
- Establecer una relación positiva y proactiva con los gobiernos regionales y nacionales de cada país.
- Aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que ofrecen las políticas de integración y cooperación transfronteriza.

A finales de 2003, la organización de los aymaras había logrado alcanzar objetivos interesantes:

- Con apoyo de la cooperación técnica internacional, culminaron una fase de diseño cuyo principal producto es un Plan de Desarrollo Fronterizo Trilateral.
- Superando problemas internos, logran relanzar la organización transfronteriza cuyo principal objetivo era dotarle de personería jurídica a la Alianza.
- Con tal motivo, se revisó y actualizó el Estatuto con el cual venían operando informalmente.

- d. Se estableció contactos y relaciones estratégicas para el desempeño futuro de la Alianza. En este rubro es destacable la relación que se abrió con el Banco Interamericano de Desarrollo.
- e. Se reconoce y se otorga un nivel estatutario al equipo de técnicos que trabajaron el Plan.
- f. Aún con resultados desiguales, se ha logrado motivar a las Cancillerías de los países involucrados.

En el año 2006, la alianza logra convocar cooperación técnica internacional del BID para el proyecto denominado “Recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural aymara” cuyo principal producto será un Plan Estratégico para el desarrollo económico, cultural y social del pueblo aymara, considerado como “bien público regional” por el BID.

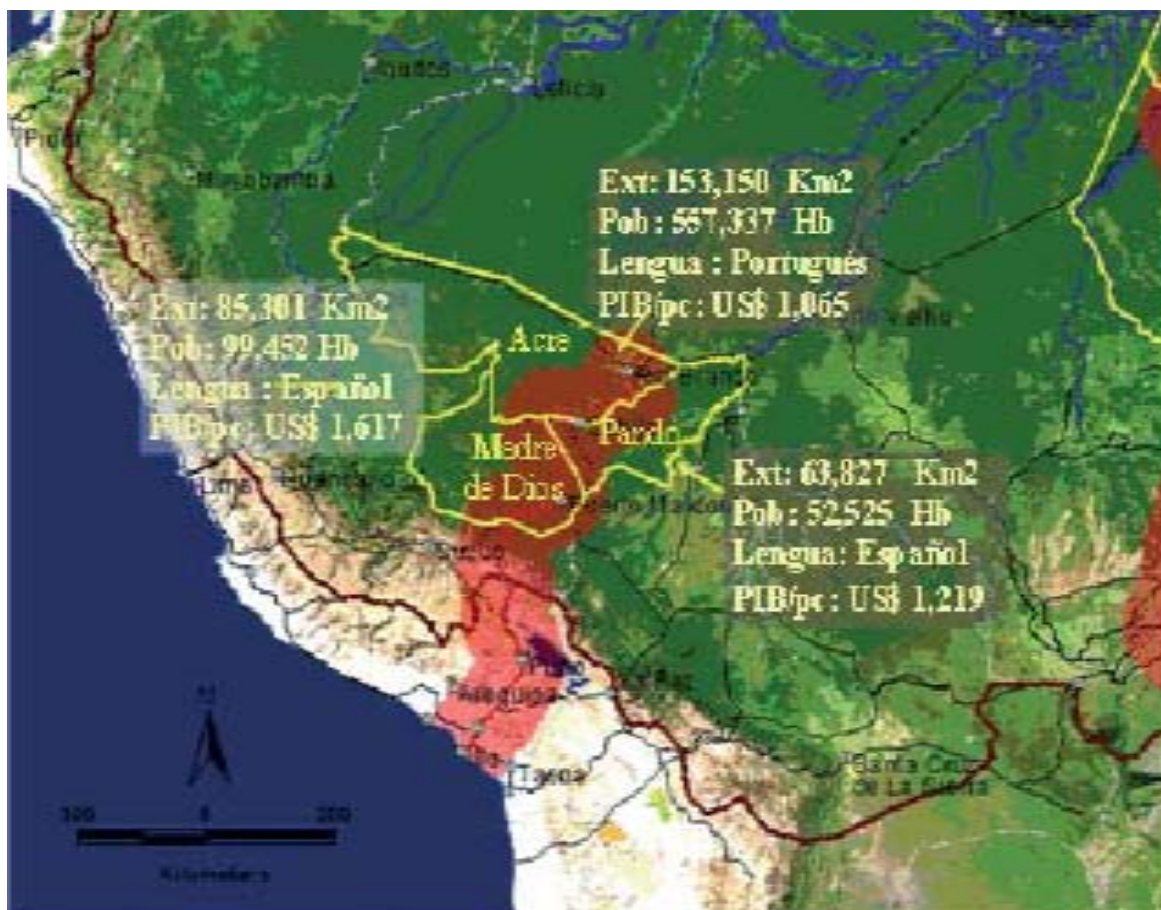
7.3. EL CASO DEL PROYECTO MAP (Madre de Dios, Acre y Pando) DE BOLIVIA-BRASIL-PERÚ.

En 1995, en territorios de Perú, Brasil y Bolivia surge un proyecto denominado MAP (Madre de Dios, Acre y Pando) como una iniciativa de cooperación trinacional que, recién el año 2000, logra iniciar un proceso orgánico de articulación y organización de actores y operadores de esta trinacional en la que, como en el caso anterior, el Estado está ausente. En diciembre de ese año, bajo la denominación MAP I, en Acre, se instala por primera vez como organización trinacional con la participaron 25 personas procedentes de los tres países. En abril de 2001, en Puerto Maldonado, se realiza el MAP II con 70 personas. En setiembre de 2002, se realiza el MAP III en Cobija, Pando, con 150 delegados. En agosto de 2003, se realiza el MAP IV con más de 600 participantes luego de 8 mini MAPs temáticos y de organización, en Puerto Maldonado. Finalmente, en septiembre de 2004, se realiza el MAPV en Puerto Maldonado con presencia de 1200 delegados, aproximadamente. La corta historia de este espacio de coordinación trinacional revela potencialidades que ameritan atención de parte de los estados involucrados.

Esta región trinacional, incluye los siguientes territorios fronterizos:

- a. Madre de Dios (Perú), con 100,000 habitantes ocupando un territorio de 85,300 km².
- b. Acre (Brasil), con 557,300 habitantes ocupando un territorio de tiene una extensión de 153,300 km².
- c. Pando (Bolivia), con 52,500 habitantes ocupando un territorio de 63,827 km²

Las instituciones locales de estos tres ámbitos fronterizos, básicamente del sector no gubernamental, decidieron manejar en forma conjunta los problemas y oportunidades que ofrece su dimensión trilateral.



La población de la región MAP está compuesta principalmente de migrantes y su tasa de crecimiento es relativamente alta. Las regiones de Madre de Dios y Pando exhiben altos grados de pobreza llegando a promedios de 74% de la población que no logra satisfacer sus necesidades básicas. Mientras que Acre tiene en esta situación el 38% de su población.

Asimismo, la región está ocupada por comunidades nativas, indígenas y campesinas, pequeños propietarios privados y grandes hacendados, concesionarios de especies maderables y no maderables que, en una acción combinada, dan lugar al crecimiento de asentamientos urbanos.

Los grupos étnicos apenas representan un poco más del 2% de la población total. En Madre de Dios es visible la presencia de Matsigenkas, Amarakaeris, Esseejjas, Piros, Nahuas, Arahucas, Shipibos, Iñaparis, entre otros, que suman alrededor de 8,000 personas. Mientras que en Acre existen 9,300 personas que pertenecen a las etnias Jaminawa, Manchinieri, Kulina, Asháninka, Yahuanawa, Nukine, entre otros. Y en Pando se estima una 1,000 personas pertenecientes a los Tacanas, Yaminahuas, Machineris, Pacahuaras, entre otros⁴⁵.

No obstante los índices similares del PBI per cápita, alrededor de 1000 dólares en los tres subespacios, las diferencias y asimetrías entre ellos quedan evidenciados cuando se examina los indicadores de Desarrollo Humano y de la Necesidades

⁴⁵ Datos tomados de documentos presentados en el IV MAP.

Basicas satisfechas, así como los niveles de pobreza a las que se hizo alusión. Esta situación resulta siendo el mayor reto de la propuesta MAP y, a la vez, su mayor posibilidad.

En relación a sus actividades económicas predominantes, Madre de Dios muestra la extracción de oro como su principal actividad generadora de empleo e ingresos, seguido de la actividad maderera, el ecoturismo y la extracción de Castañas. En acre predomina la ganadería, seguida de la extracción de madera, castaña y siringa, aunque el mayor empleo lo ofrece el sector de servicios públicos y privados. En Pando predomina la extracción y procesamiento de la castaña, seguido del comercio dinamizado por la Zona Franca de Cobija, la extracción de madera y la ganadería.

Se define como un movimiento solidario que, en la perspectiva, encara los efectos de la puesta en operación de la carretera interoceánica que “atravesará el corazón de la Amazonía sur occidental”, cuya riqueza y variedad biológica la coloca entre las más ricas del planeta, junto a una extraordinaria diversidad cultural.

En ese sentido, la iniciativa MAP es una muestra de las capacidades de la sociedad civil trinacional que, prescindiendo de sus respectivos Estados, se organiza en busca de su propio desarrollo sobre la base de una avanzada percepción de las oportunidades que ofrece la cooperación transfronteriza, la gestión conjunta, la solidaridad y el apoyo mutuo.

En una apretada síntesis, de los documentos revisados, podría extraerse los siguientes lineamientos y objetivos estratégicos de la iniciativa:

- a. Conservación del medio ambiente como su principal matriz de acción.
- b. La búsqueda de equidad en todo terreno para los pueblos que se asientan en su área que cubre aproximadamente 300,000 km².
- c. Promover la sostenibilidad a partir del desarrollo de fortalezas y oportunidades internas y su adecuada combinación con los factores externos que incluye el impacto de la carretera.
- d. La promoción de la cooperación, el intercambio de información y la transparencia entre los tres subespacios nacionales.
- e. Promoción de la educación para la integración y para el desarrollo compartido, proponiendo modelos innovadores y enraizados en el carácter y naturaleza de la sociedad trinacional.

7.4. LO QUE SUBYACE EN ESTAS EXPERIENCIAS

7.4.1. La cuestión del financiamiento

Esta enorme capacidad organizativa de actores fronterizos no sólo ponen en jaque el proyecto comunitario en la zona de integración fronteriza peruano-

boliviana, sino también pone en tensión el concepto de soberanía y el principio de no intervención. Pero, por otro lado, le da consistencia y realismo al principio de cooperación e integración, en clara contradicción con el impacto demoledor y desnacionalizante de un segmento del proceso de globalización.

Las iniciativas presentadas se suman, en una perspectiva más amplia, a la creciente aparición de asociaciones territoriales en el plano internacional y en el nacional. Lo regional-regional y lo regional-transfronterizo, son variantes de ese proceso. Son tiempos de alianzas y uniones, de sumar para crecer y buscar el desarrollo.

La experiencia ha mostrado, por otro lado, que las buenas ideas tropiezan con dificultades de diferente orden, pero lo más difícil y complicado ha sido el problema del financiamiento. No parece ser exagerado decir que ningún proyecto ni iniciativa de desarrollo regional, y mucho menos proyectos transfronterizos, podrán lograr resultados exitosos en tanto no se disponga de recursos financieros.

La ausencia de financiamiento es un severo limitante que impide la generación de procesos de acumulación propios en los ámbitos subnacionales del espacio trinacional, por ello se requiere, por lo menos para los años iniciales, de una importante presencia del gasto público en programas sociales y de desarrollo infraestructural, única manera de promover la inversión privada más adelante.

El financiamiento para el desarrollo de dicho espacio tendría que ser materia de tratamiento actual y no del futuro, de tal forma que los proyectos y programas que surjan del planeamiento estratégico en los tres ámbitos subnacionales tengan el soporte financiero suficiente para tornar realizables los objetivos y metas planteados.

7.4.2. La cuestión de los mercados internos.

Es previsible, cualquiera sea el ámbito sobre el cual se proponga el desarrollo compartido trinacional, que la enorme situación de pobreza no permitirá ampliar mercados internos en el corto y mediano plazo, si es que no hay determinaciones políticas destinadas a resolver dicha limitación estructural. Mientras no ocurra ello será inviable pretender desarrollos económicos y sociales cuando la capacidad de compra y ahorro son escasas o nulas. Se impone, por tanto, en la perspectiva de programas compartidos por los tres países involucrados, una política de estado que sienta las bases de solución de este gran muro de contención al desarrollo.

7.4.3. Estrategia productiva.

Frente a la dispersión y la atomización de los procesos productivos, los “cluster” productivos parecen ser la vía más expedita de cara al mejoramiento de competitividad y calidad en el marco de objetivos estratégicos destinados a impulsar actividades encadenamientos económicos en torno a la minería, industria, agroindustria y turismo en el espacio trinacional.

El sector agrícola y pecuario en los espacios trinacionales presentados muestra variadas formas productivas y distintos niveles de desarrollo, con predominio de cultivos extensivos y de pan llevar. Podría ser la despensa del consumo trinacional. Sin embargo, el desarrollo de este sector está fuertemente condicionado a la solución de la creciente escasez de agua y tecnología de riego.

La actividad minera, generalmente de enclave, tendría un papel importante en la actividad económica de los espacios trinacionales si se logra su inserción en la economía regional transfronteriza con eslabonamientos que beneficien la estructura productiva de dicho ámbito.

La industria está altamente concentrada en centros urbanos de importancia regional de los espacios trinacionales. Arequipa en el Perú, Arica-Iquique en Chile y La Paz en Bolivia, Acre en Brasil, podrían ser los centros articuladores y de soporte logístico de propuestas de desarrollo en dichas zonas.

El potencial turístico, convertido en producto turístico, es un sector estratégico que requiere sistemas logísticos y de servicios, junto a infraestructura vial y de comunicaciones que hoy son deficientes o están ausentes.

7.4.4. La centralización y la descentralización.

La viabilidad y sostenibilidad de proyectos de desarrollo económico y social en espacios subnacionales está fuertemente condicionada a la capacidad y voluntad de los gobiernos nacionales de implementar políticas descentralistas que, al interior de un país unitario, permitan un desarrollo con relativa autonomía de dichos subespacios y sobre todo de aquellos situados al borde de los territorios nacionales que forman parte, a su vez, de espacios regionales fronterizos con dinámicas específicas y propias que demanda un tratamiento también específico.

Es conveniente, por tanto, evaluar las políticas descentralistas de los países involucrados, tratando de comprender los procesos en sí mismos y sus proyecciones en diferentes horizontes temporales. Se debería saber, cuando se presentan iniciativas como las que nos ocupan, cuán lejos y cuán cerca está cada uno de ellos de un verdadero proceso descentralista, en el que se toman decisiones de una real delegación de poderes y atribuciones en lugar de concesiones parciales de competencias y funciones compatibles más bien con procesos de desconcentración administradora.

7.4.5. Infraestructura e integración

Gran parte de los territorios que integran los espacios regionales fronterizos descritos están atravesados por vías de comunicación de primer orden. En el caso de la iniciativa MAP, su territorio forma parte de los Ejes de Integración y Desarrollo 3 y 9 de IIRSA. Este es un componente fundamental de las posibilidades de desarrollo de este ámbito. En el caso de los Aymaras sin

fronteras, su territorio es surcado por carreteras de primer y segundo nivel, así como por una vía ferroviaria, que une los puntos extremos de la costa (Ilo, Tacna, Arica e Iquique) con el altiplano, especialmente La Paz.

Es totalmente comprensible que cualquier propuesta de desarrollo trilateral, tenga que considerar las vías de comunicación como principales factores de articulación e integración transfronteriza. Su sola presencia podría generar “*zonas económicas y cadenas productivas*” que serían soportes de sostenibilidad económica trinacional, convirtiéndolos en virtuales puertas de entrada y salida del comercio internacional hacia el “*espacio sudamericano*” y, viceversa, a los mercados de la Cuenca del Pacífico y otras regiones del mundo.

7.4.6. La integración en los hechos.

Pese a la resistencia oficial, la integración en los hechos es un proceso natural que, con características y dimensiones distintas de articulación e interacción, se viene produciendo en espacios regionales fronterizos. Sus operadores generalmente son privados y vinculados a procesos productivos y de intercambio comercial que oficialmente es definido como contrabando.

En ese escenario donde actores de la sociedad fronteriza pugnan por sobrevivir y, en muchos casos, aspiran a mejores niveles de vida, la presencia del Estado es apenas una señal de pertenencias y soberanías que no tienen mayor incidencia en los procesos antes mencionados, salvo cuando pretenden ejercer atribuciones de Estado controlista, policial y administrativo. Como esa tarea es materialmente imposible y generalmente ingrata, terminan siendo “cómplices” de la “ilegalidad” del intercambio fronterizo y las distintas estrategias de supervivencia propias de un escenario fronterizo.

De allí que, frente a una realidad como la descrita, no queda más remedio que la interacción entre actores públicos y no públicos fronterizos que deciden darle forma y orden a los procesos económicos y sociales transfronterizos que viven y comparten las poblaciones involucradas. A esa interacción impuesta por la realidad se viene denominando “paradiplomacia”, una cuasi-diplomacia, ejercida por no diplomáticos, es decir por líderes locales fronterizos.

De esa manera, en los espacios regionales de carácter trinacional se estaría dando una integración de hecho. Dicha afirmación, por cierto, es aplicable a procesos económicos y sociales que se dan en el espacio trinacional más no a la presencia de flujos de mercancías y pasajeros que transitan por dicho espacio. Lo primero es la base de procesos de integración. Lo segundo convierte al espacio trinacional en lugar de tránsito, cuya población por lo general no está incluida en los beneficios que genera dicho comercio.

En ese sentido, no sería una señal de integración que el 55% de la carga que manipula el puerto de Arica sea de Bolivia si, a su vez, no genera eslabonamientos a lo largo de su recorrido. Salvo efectos secundarios, ese tipo de “integración” no tiene nada que ver con cadenas de valor, ejes de integración, etc. que sí son materia y sustento de procesos de integración en el plano económico,

social, cultural y político. El mismo razonamiento es aplicable al eje vial que articula físicamente la región MAP.

7.4.7. Algunas recomendaciones.

- a. Iniciar un amplio proceso de reflexión en torno a la temática que plantea el enfoque trilateral de la cooperación fronteriza. Este proceso reflexivo tendrá que ser sectorial y territorial, a nivel nacional y en diversos niveles y con participación de la sociedad civil.
- b. Iniciar un conjunto de estudios acerca de las posibilidades, fortalezas y oportunidades que el Perú, en el marco de una Política de Estado, tiene en una propuesta de esta naturaleza.
- c. En esta línea sería altamente útil dimensionar el impacto de la globalización en las fronteras, potencialidades productivas y turísticas, IIRSA y sus impactos previsibles, descentralización y desconcentración, el impacto del gas, etc.
- d. Estudiar el problema del financiamiento del desarrollo en áreas transfronterizas con fondos provenientes de los Estados involucrados y fuentes cooperantes multilaterales.
- e. Durante el proceso de estudios y análisis de los temas mencionados, adelantar acciones de sensibilización y transmisión de conocimientos, técnicas y metodologías de trabajo en zonas de frontera.

VIII. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA.

El financiamiento del desarrollo sostenible para las zonas de frontera, es un tema que preocupa al mundo desde 1992 cuando la Cumbre de la Tierra aprueba la AGENDA 21⁴⁶ estableció que, entre otros, el planeta debería mantener inversiones del orden de los 600 mil millones de dólares anuales para promover el desarrollo. De ese total, 125 mil millones correspondían a los países industrializados que comprometieron para ese fin el 0.7% de su PBI.

Desde entonces, el tema es recurrente y abordado por los principales países industrializados con poco entusiasmo y reticencias ante el creciente escepticismo del resto del planeta. Pese a ello, todos los actores, ricos y pobres, son conscientes de que sin financiamiento cualquier propuesta de desarrollo en zonas de frontera termina convirtiéndose en una fuente de frustración.

8.1. LA EXPERIENCIA DE LA UNION EUROPEA.

8.1.1. Los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales son instrumentos financieros de solidaridad de la política regional de la Unión Europea destinados a conseguir la integración económica de sus regiones, procurando que las menos favorecidas se desarrollen hasta llegar al nivel medio del resto de las regiones. En ese sentido, sus objetivos prioritarios son:

- a. Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- b. Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.
- c. Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

El logro de dichos objetivos cuenta con los siguientes Fondos Estructurales:

- a. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), básicamente destinado a disminuir las diferencias entre las regiones de la UE.
- b. El Fondo Social Europeo (FSE), básicamente destinada a mejorar las condiciones de empleo en la UE.
- c. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), básicamente ofrece garantía a la renta de los agricultores y financia la mejora estructural de la actividad agropecuaria y el desarrollo rural en la UE.
- d. El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), básicamente destinada a facilitar la reestructuración de la actividad pesquera en la UE.

⁴⁶ En las Naciones Unidas se le denomina Programa 21, suscrita por 179 países en la Cumbre de Río, con la notable ausencia de Estados Unidos. Dicho programa fue complementada con los Objetivos del Milenio en 2000.

Estos fondos se vienen aplicando desde 1999 con estrategias definidas en forma concertada entre los Estados y sus regiones a través del financiamiento de estrategias de desarrollo en las **zonas objetivo prioritarias** que establece la Unión Europea y a través de ciertas **iniciativas comunitarias**, diseñadas con diferentes objetivos realizables con aportes presupuestales programados para períodos de 6 años de vigencia.

Las **zonas objetivo** establecidas son:

| | |
|------------------|--|
| Zonas Objetivo 1 | Son las regiones menos desarrolladas, cuyo PBI medio por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea, las regiones ultraperiféricas y las zonas incluidas a raíz del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia |
| Zonas Objetivo 2 | Son regiones con dificultades estructurales diferentes de las cubiertas por el objetivo 1, como problemas de diversificación económica, zonas rurales en declive, zonas en crisis dependientes de la pesca y áreas urbanas con dificultades. |
| Zonas Objetivo 3 | Estas regiones se definen en base a criterios temáticos y su objetivo es modernizar la formación y el empleo en todas las regiones, excepto las zonas cubiertas por el objetivo 1. |

Entre las **iniciativas comunitarias**⁴⁷ destacan:

- Los programas INTERREG, dirigidos a apoyar las zonas de frontera así como la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.
- Los programas LEADER PLUS, dirigidos al desarrollo rural mediante el apoyo a la innovación y el intercambio de experiencias.
- Los programas EQUAL, dirigidos a la lucha contra la discriminación y las desigualdades en el acceso al mercado laboral.
- Los programas URBAN, dirigidos a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y de las áreas periféricas urbanas en crisis.

En ambos planos, las acciones de apoyo de la Unión Europea se ejecutan mediante los denominados Programas Operativos, cuyos contenidos responden al Marco Comunitario de Apoyo y describe el contexto socioeconómico del país o de las regiones objetivo de los Fondos Estructurales, presenta las prioridades de desarrollo y sus objetivos, prevé sistemas de gestión financiera, de seguimiento, de evaluación y de control, entre otros.

Los Fondos Estructurales operan sobre la base de cuatro principios fundamentales:

- La **concentración** de las medidas en los objetivos prioritarios de desarrollo.

⁴⁷ Las iniciativas comunitarias son instrumentos específicos de la política estructural de la Unión Europea, propuestos por la Comisión Europea a los Estados miembros con el fin de reforzar la cohesión a través de un [desarrollo económico](#) y social más equilibrado

- b. La **programación** plurianual, consensuada en procesos de negociación entre las autoridades de la UE-Estado-Regiones que puede darse en varias etapas.
- c. La **cooperación** entre autoridades de la Unión Europea-Estados-Regiones implicados.
- d. La **adicionalidad** que significa que la ayuda comunitaria completa los esfuerzos financieros de cada Estado miembro.

El presupuesto comunitario para acciones estructurales ha ido creciendo de período en período. Así, para 1994-1999 se asignó 208,000 millones de euros (15% de presupuesto total de la Unión Europea); y, para el período 2000-2006 se asignó 213,000 millones de euros.

8.1.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Fue creado en 1975, cuando la UE contaba solo con 9 Estados (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido). El objetivo de dicho fondo apuntaba a reducir las desigualdades regionales dentro de lo que entonces se denominaba Comunidad Económica Europea.

El FEDER opera, bajo el principio de cofinanciamiento, mediante inversiones en:

- a. Actividades y procesos productivos generadores de empleo.
- b. Infraestructura de transportes y comunicaciones, económica y social.
- c. Medio ambiente, investigación e innovación, etc.
- d. El apoyo a iniciativas de desarrollo local y de fomento a las pequeñas y micro empresas.

Todo ello sobre la base del reconocimiento del potencial endógeno en las regiones de la unión. Una de las iniciativas comunitarias que financia el FEDER es el *INTERREG*, adoptada por la Comisión⁴⁸ en julio de 1990 y destinada exclusivamente a apoyar la *cooperación entre regiones* ubicadas en las fronteras internas y externas de los Estados miembros.

8.1.3. Iniciativa comunitaria INTERREG

El término parece recoger la idea de Cooperación Interregional entre regiones situadas en las fronteras de los Estados miembros. Esta iniciativa comunitaria tiene como objetivo reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea, especialmente de cara a los efectos que podrían producirse al implementarse el mercado único en 1992.

⁴⁸ El término Comisión hace referencia a la **Comisión Europea**, [institución](#) políticamente independiente que representa y defiende los intereses de la [Unión Europea](#) (UE) en su conjunto, propone la legislación, políticas y programas de acción y es responsable de aplicar las decisiones del [Parlamento Europeo](#) (PE) y el [Consejo de la Unión Europea](#) (CUE).

En ese sentido, los objetivos de INTERREG de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional favorece los procesos de integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo.

El programa INTERREG se puso en marcha en 1990 habiendo ejecutado tres fases: la primera entre 1991-1993; la segunda entre 1994-1999; y, la tercera entre 2000-2006 denominada INTERREG III.

En este último período se plantearon los siguientes objetivos⁴⁹:

- a. El desarrollo de la cooperación transfronteriza.
- b. La ayuda de las regiones situadas a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la UE con problemas estructurales.

En el marco de los principios que orientan la aplicación de los fondos estructurales, la iniciativa INTERREG III, se rige por los siguientes principios:

- a. Programación:
Las regiones o territorios que deseen cooperar presentan a la Comisión un programa de iniciativa comunitaria que define su estrategia común de desarrollo y destaca el valor añadido de las intervenciones previstas.
- b. Cooperación:
Como garantía de surgimiento de enfoques ascendentes de desarrollo, sobre la base de cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, así como con los interlocutores socioeconómicos.

La iniciativa INTERREG III se aplica a tres capítulos de intervención:

Capítulo A: Cooperación transfronteriza.

Tiene por objeto desarrollar polos económicos y sociales transfronterizos y estrategias comunes de desarrollo territorial entre territorios contiguos en los siguientes ámbitos de acción:

- Promoción del desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo.
- Desarrollo del espíritu de empresa de pequeñas y medianas empresas, del turismo y de iniciativas locales de desarrollo y empleo.
- Creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social.
- Cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil.
- Protección del medio ambiente, el rendimiento energético y las energías renovables.
- Infraestructura básica de interés transfronterizo.
- Cooperación jurídica y administrativa.
- Cooperación entre ciudadanos e instituciones.
- Asistencia técnica.

⁴⁹ Tomado de <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24204.htm>; http://ec.europa.eu/index_es.htm

Capítulo B: Cooperación transnacional.

Tiene por objeto promover un grado mayor de integración territorial entre autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros. Se fomenta de manera especial la cooperación en las fronteras exteriores de la UE, entre grupos de regiones insulares y marítimas y entre territorios que presentan una desventaja común. Los ámbitos de cooperación de este capítulo son los siguientes:

- Estrategias de desarrollo territorial.
- Desarrollo de sistemas de transportes eficaces y duraderos, y mejora de acceso a la sociedad de la información.
- Promoción del medio ambiente y la correcta gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, concretamente, del agua.
- Asistencia técnica para la constitución de cooperaciones transnacionales.

Capítulo C: Cooperación Interregional

Tiene por objeto mejorar las políticas y los instrumentos de desarrollo regional y de cohesión mediante la conexión en red, especialmente en el caso de las regiones menos desarrolladas o afectadas por el declive industrial. Los ámbitos prioritarios de colaboración son objeto de una comunicación específica.

Desde el punto de vista presupuestal, el programa INTERREG III tiene un presupuesto de 4,875 millones de euros con cargo al FEDER. El programa cuenta con el cofinanciamiento de los Estados miembros y la Comisión.

8.2. FONDO COMUNITARIO PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA.

Al mirar los casi 39 años de la experiencia andina, sus intentos de integración entre marchas y contramarchas, sus interminables discusiones, algunas veces casi bizantinas, sobre decisiones de importancia para la comunidad andina, y en los últimos años para el desarrollo e integración fronteriza, la experiencia europea provoca, por decir lo menos, una sana envidia en materia de financiamiento del desarrollo y la integración fronteriza.

8.2.1. Agenda pendiente de la CAN

La cuestión del financiamiento del desarrollo y la integración fronteriza es un tema pendiente en la agenda comunitaria. La recomendación de los presidentes andinos (junio 2000, un año después de la implementación del BPIF) para la creación de “Fondo Multilateral para operaciones descentralizadas a favor de iniciativas de cooperación y programas de desarrollo integral regional o local, medidas y/o proyectos de integración fronteriza” quedó, hasta el momento, en el plano de la buenas intenciones y no asumidas, o asumidas parcialmente, por el BID y la CAF, entidades multilaterales que recibieron el encargo de “apoyar”, entre otros, al Banco de Proyectos de Integración Fronteriza (BPIF).

Veamos algunos antecedentes:

- a. En mayo de 1999, los Presidentes de la Comunidad Andina reunidos en Cartagena, solicitan al GANIDF la organización y Promoción del Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo.
- b. El 30 y 31 de marzo de 2000, la delegación peruana ante la III Reunión del GANIDF, presenta la propuesta de un “Fondo Comunitario de Integración Fronteriza” para el financiamiento de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
- c. El 10 de Abril de 2002, luego de dos años, el doctor Carlos Zannier, representante de la CAF, hace llegar 8 comentarios a la propuesta peruana que, en resumen, recomiendan dejarlo sin efecto con la invocación a un mayor análisis y estudio por parte de los países miembros. Los países miembros no opinaron y la propuesta pasó a los anaqueles de la Secretaría General de la CAN.
- d. En junio 2000, ante las evidencias de las nuevas demandas de financiamiento que irían surgiendo en la medida que la formulación de Planes y Proyectos en las ZIF avancen, los Presidentes Andinos plantean la creación de un “**Fondo Multilateral** para operaciones descentralizadas a favor de iniciativas de cooperación y programas de desarrollo integral regional o local, medidas y/o proyectos de integración fronteriza”. Esta recomendación no dejaba lugar a dudas acerca de la naturaleza de los fondos: eran recursos destinados.
- e. En noviembre del 2001, el BID señalaba como uno de los componentes centrales del Plan Andino de Cooperación Transfronteriza, la cuestión del financiamiento de Programas y Proyectos de Desarrollo en zonas de frontera. Retoma la iniciativa presidencial de junio 2000 y comparte la idea de crear un **Fondo Multilateral** para financiar el desarrollo y la integración fronteriza. De lo contrario, señala el BID, los proyectos bilaterales en frontera no tendrán mayor desarrollo por falta de financiamiento. Era evidente que el organismo multilateral preveía lo que se venía con las ZIF como instrumento de desarrollo en fronteras andinas.
- f. El GANIDF, ante el silencio de los países miembros y persuadido de la conveniencia de tratar el tema a profundidad y en tiempos perentorios, en su Plan de Trabajo – 2003, señala “establecer y ejecutar una estrategia común para la canalización de recursos de cooperación internacional, triangulación y cooperación horizontal para el desarrollo de planes, programas y proyectos en el espacio de las fronteras andinas”. Es decir, planteaba un lineamiento claro para elaborar una estrategia de financiamiento para el desarrollo de las fronteras andinas. Dicho acuerdo, hasta donde se tiene conocimiento, tampoco tuvo mayores avances y probablemente sea un párrafo más de los documentos elaborados por la Secretaría General de la CAN.
- g. Las Decisión 501, art. 11 (junio 2001), dice que para financiar planes, programas y proyectos en las ZIF, los Países Miembros “gestionarán en forma binacional ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, el establecimiento de fondos destinados a la ejecución de los

planes, programas y proyectos para las ZIF". Las pocas y poco firmes gestiones que los países pudieron realizar ante distintos organismos financieros, generalmente han recibido respuestas que van desde el señalamiento de la consabida escasez de recursos para "donación" hasta las respuestas burocráticas/tecnocráticas que "demostraban" la inviabilidad de proyectos que, por tanto, no podrían tener acceso a ninguna fuente financiera. La pregunta que hoy se hacen los gobiernos y las poblaciones destinatarias de dichos fondos es ¿Dónde están esos fondos acordados en la Decisión 501?

- h. La Decisión 502, art. 17 (junio 2001), dice que "a solicitud de los Países Miembros interesados, la Corporación Andina de Fomento (CAF) podrá establecer condiciones preferenciales para dar viabilidad al financiamiento de los estudios y obras de cada CEBAF" De la misma forma, la CAF se ha convertido en una de las entidades de financiamiento de Latinoamérica más eficientes, pero en el terreno del financiamiento para el desarrollo y la integración fronteriza, aún queda por demostrar que también puede lograr altas calificaciones. Sería bueno, para empezar, que la CAF nos diga ¿Cuáles son esas condiciones preferenciales que establece la Decisión 502?
- i. De la lectura de los antecedentes **se concluye** que existe mandato expreso de la Comunidad Andina para implementar un Fondo Multilateral para el financiamiento de Programas y Proyectos de Desarrollo en áreas de frontera, sean o no reconocidas como ZIF. Asimismo, dicho mandato faculta a los Países Miembros, en forma comunitaria o bilateral, a desarrollar acciones en dirección a la formación del Fondo Multilateral de apoyo a los procesos de desarrollo en zonas de frontera.

8.2.2. La propuesta de un FONDO.

El Fondo Comunitario para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (FONDO), no es un organismo financiero de primer piso, ni de segundo, sino una propuesta de mecanismos para generar y administrar recursos destinados a financiar programas y proyectos de desarrollo en zonas de frontera.

Tampoco se trata de sustituir el rol que están jugando el BID y la CAF, ni pretende dejar de lado la propuesta y rol del Banco de Proyectos de Integración Fronteriza (BPIF), sino de ver cómo el aporte de aquellos, y de otras fuentes, llegue más fácilmente a los usuarios finales de programas y proyectos de desarrollo fronterizo.

En ese sentido, y en el contexto de una dinámica generación de proyectos dirigidos a promover el desarrollo y la integración fronterizos, parece razonable pensar en un Fondo Multilateral destinado a financiar dichos proyectos bajo las siguientes características generales:

- a. No es una nueva institución financiera, sino un mecanismo de generación, uso y acceso a un Fondo claramente definido en su composición y alcances.

- b. La administración del Fondo puede seguir en manos del BID o de la CAF, o puede ser encargado a terceros bajo distintas modalidades que van desde el fideicomiso hasta créditos en condiciones específicas.
- c. El Fondo recibe aportes de organismos multilaterales, así como de los países miembros y sus diferentes instancias territoriales.
- d. Los recursos de este FONDO están destinados exclusivamente para acciones, proyectos y programas directamente vinculados a procesos de integración y desarrollo fronterizo. Pueden ser reembolsables y no reembolsables.

La propuesta, sin duda, amerita un estudio de factibilidad que precise las características que tendría el FONDO, así como los mecanismos que se establecerían para asignar sus recursos, las condiciones de financiamiento en cuanto a plazos, intereses, garantías, etc., así como al establecimiento de líneas matrices de financiamiento.

8.2.3. Características del FONDO

Sin ser exhaustivos, y más bien buscando una definición del FONDO, se podría señalar las siguientes características:

a. Finalidad

Es un Fondo Multilateral destinado a financiar Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo entre países miembros de la Comunidad Andina o con terceros países tal como lo establece la normatividad Andina.

b. Objetivos

- Corregir los principales desequilibrios en las zonas de frontera de la CAN fruto del centralismo y la marginación.
- Promover el desarrollo y la integración fronteriza entre territorios colindantes de los países miembros.

c. Contribuyentes

- Países miembros, con montos fijados anualmente en su presupuesto público.
- Regiones fronterizas, con % de impuestos y tributos captados en ellas.
- Terceros países, con Cooperación técnica y créditos.
- Organismos multilaterales de crédito, con fondos no retornables y fondos de crédito, especialmente la CAF y el BID.

d. Vías de acceso

- Mediante un sistema de prioridades que respondan a criterios derivados de los objetivos del FONDO.
- Mediante Planes y Programas de Desarrollo e Integración Fronteriza, viabilizados por el BPIF con debida definición de prioridades sectoriales.
- Mediante proyectos individuales viabilizados por el BPIF.

e. Estructura

- Fondos no retornables, generalmente para preinversión.
- Fondos de crédito, en condiciones preferenciales, para inversión.

f. Administración

- No es una nueva institución financiera, sino un mecanismo de uso y acceso a un Fondo claramente definido en su composición y alcances.
- La administración del Fondo podría seguir en manos del BID o de la CAF, o puede ser encargado a terceros bajo distintas modalidades que van desde el fideicomiso hasta créditos en condiciones específicas.
- La administración del Fondo, al recibir aportes de diferentes fuentes, establece mecanismos de vigilancia y corresponsabilidades.

Es decir, no se trata de sustituir el papel del BID ni de la CAF, y mucho menos el del Banco de Proyectos de Integración Fronteriza, sino de establecer vías de acceso claros y versátiles para quienes demandan sus recursos o servicios con la implementación de programas y proyectos de desarrollo fronterizo.

8.2.4. Líneas prioritarias de atención.

- a. Financiamiento de Proyectos de *integración y desarrollo* Fronterizo: Preinversión e inversión, por iniciativa del sector privado o público.
- b. Financiamiento de Fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales, en el terreno de la gobernabilidad y la organización de la sociedad civil.

8.2.5. Administración financiera.

a. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En la actualidad, el BID es el mayor de todos los bancos regionales de desarrollo del mundo y constituye la principal fuente de financiamiento

multilateral para los proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en América Latina y el Caribe.

Fue creado en 1959 como una asociación entre 19 países latinoamericanos y Estados Unidos. Los países miembros originales del BID son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos.

Las entidades que **pueden recibir** préstamos del Banco son los gobiernos municipales, estatales, provinciales y nacionales, instituciones públicas autónomas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas.

Las operaciones del BID incluyen préstamos de inversión, préstamos de política, préstamos al sector privado, Programa de Empresariado Social, préstamos de emergencia, garantías, cooperación técnica, y financiamiento para la preparación de proyectos y donaciones. Asimismo, el Banco otorga financiamiento para operaciones de comercio exterior a través de su departamento del sector privado y financiamiento para inversiones a través del Fondo Multilateral de Inversiones y la Corporación Interamericana de Inversiones.

El Banco apoya iniciativas en la región elaborando y divulgando información y conocimientos, y financiando programas de **cooperación técnica encaminados a fortalecer la integración regional**. Asimismo, brinda respaldo técnico a los gobiernos en temas referentes al comercio y la integración, y realiza actividades de difusión a fin de promover la integración regional.

Las cuatro iniciativas regionales que actualmente reciben el mayor apoyo del BID son:

- Iniciativa para Ampliar los Servicios de Información Económica del Banco
- Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales
- Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA)
- Plan Puebla-Panamá (PPP)
- Diálogo Regional de Políticas

El BID ayuda a los países que participan en las iniciativas de la IIRSA y del PPP a consolidar su capacidad institucional, y brinda apoyo logístico a los grupos de trabajo y a los foros oficiales. Asimismo, desempeña una función catalizadora en la movilización de respaldo financiero tanto público como privado a favor de proyectos específicos en el marco de ambas iniciativas.

Entre otras iniciativas regionales actualmente en curso están: la iniciativa de Comercio e Integración, el Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción, el Sistema Electrónico de Licitaciones Gubernamentales y la Iniciativa sobre **Ética y Desarrollo**. También existen diversas iniciativas de seguimiento de proyectos y fortalecimiento institucional.

Finalmente el BID administra fondos fiduciarios donados por el Reino Unido a ser ejecutados hasta 2008. Ver anexo.1

C. Corporación Andina de Fomento.

La CAF es una institución financiera orientada a la atención de clientes del sector público y privado. El capital accionario está distribuido entre los cinco países de la Comunidad Andina, otros 12 países latinoamericanos y 16 bancos privados de la región andina.

Además del capital aportado por sus accionistas, las principales fuentes de recursos de la CAF son las emisiones de bonos y de programas de papeles comerciales en los mercados internacionales de capital, las líneas de crédito y préstamos otorgados por organismos multilaterales y bilaterales y por la banca comercial internacional y la emisión de depósitos a plazo colocados entre instituciones y empresas de la región.

La mayor parte de los recursos captados actualmente por la Corporación proviene de fuentes extrarregionales e incluye una amplia gama de instrumentos financieros, plazos, mercados y monedas.

La CAF cuenta con otras captaciones como la obtención de préstamos y líneas de crédito de mediano y largo plazo de instituciones financieras multilaterales y bilaterales, así como de la banca internacional para apoyar el desarrollo de sus actividades en el corto, mediano y largo plazo.

Para respaldar el desarrollo de infraestructura y proyectos de largo plazo, la CAF ha suscrito acuerdos de crédito con organismos multilaterales e instituciones oficiales de países desarrollados y ha obtenido líneas y préstamos de la banca internacional en términos y condiciones muy atractivos.

Entre las instituciones multilaterales y oficiales que han otorgado líneas de crédito y préstamos a la CAF, se encuentran el Banco Europeo de Inversiones -BEI-, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft -DEG-, Export Development Corporation -EDC-, Instituto de Crédito Oficial -ICO-, Japan Bank for International Cooperation -JBIC-, Kreditanstalt für Wiederaufbau -KfW-, Nederlandse Financierings Maatschappij Voor Ontwikkelingslanden N.V. -FMO- y el Nordic Investment Bank.

Complementario a su gestión de negocios, la CAF contempla diversos programas estratégicos de alcance regional, tales como:

- Apoyo a la PYME y a Instituciones Microfinancieras
- Biodiversidad
- Cóndor – Sistema de Información Geográfica
- Desarrollo Cultural
- Gobernabilidad
- IIRSA – Iniciativa para la Integración de la Infraestructura
- Kemmerer

- PAC – Programa Andino de Competitividad
- PLAC – Programa Latinoamericano del Carbono
- Preandino – Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos

Y ofrece los siguientes productos y servicios:

- Préstamos a corto, mediano y largo plazo.
- Estructuración y financiamiento de proyectos sin recursos o con garantías limitadas.
- Cofinanciamiento con instituciones multilaterales y la banca internacional, incluyendo prestamos A/B.
- Servicios de banca de inversión y asesoría financiera.
- Garantías y avales.
- Participaciones accionarias.
- Servicios de tesorería.
- Cooperación técnica.
- Programas estratégicos.

Finalmente, administra fondos de cooperación de terceros:

La CAF administra y supervisa fondos de otros países y entidades, generalmente de **carácter no reembolsable**, destinados a financiar programas acordados con entidades donantes que estén en línea con las políticas y estrategias de la Corporación. Tal es el caso de la administración de recursos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA- realizada por la CAF en calidad de institución cooperante, los cuales se destinan a aliviar el hambre y la pobreza rural y a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de la región. Igualmente, administra un fondo de cooperación técnica del Ministerio de Economía del Reino de España, destinado especialmente a proyectos de preinversión en las áreas de integración, reforma institucional, infraestructura, energía, desarrollo social y medio ambiente.

D. BID Y REINO UNIDO CREAN FONDOS FIDUCIARIOS PARA REDUCCIÓN DE POBREZA, GOBERNABILIDAD E INTEGRACIÓN

Apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

El Banco Interamericano de Desarrollo anunció hoy la creación de dos fondos fiduciarios con recursos no-reembolsables del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. Los fondos atenderán temas de gobernabilidad, mercados e integración comercial y reducción de la pobreza.

El Fondo Fiduciario para la Reducción de la Pobreza Vía el Fomento de los Mercados y de la Gobernabilidad y el Fondo Fiduciario para el Comercio y la Reducción de la Pobreza otorgarán 4.455.000 de libras esterlinas (8 millones de dólares) en donaciones entre 2005 y 2008. El DFID estableció un fondo similar en el Banco Mundial.

Con un capital de 3.605.000 de libras esterlinas, el primer fondo financiará proyectos en temas tales como el acceso de los pobres a los mercados en el contexto de la integración comercial y la transparencia y capacidad de respuesta de la gestión pública y los sistemas políticos. Las donaciones para proyectos de asistencia técnica se centrarán en áreas como mercados laborales, comercio internacional, la informalidad y el clima de inversión, política económica de reforma, transparencia en el proceso presupuestario y estudios y datos sobre pobreza y exclusión social.

DFID también apoyó el establecimiento del Fondo Fiduciario para el Comercio y la Reducción de la Pobreza con un capital semilla de 850.000 libras esterlinas (1,5 millones de dólares). El BID gestionará recursos adicionales ante la comunidad de donantes, aunando esfuerzos para promover la adopción de estrategias y políticas comerciales que beneficien a los pobres, incluyendo mejoras en su acceso a los mercados regionales. Como resultado habrá un inventario de proyectos que darán mayor empuje a la lucha contra la pobreza por medio de estudios y propuestas de políticas de parte del BID. Asimismo, el objetivo de reducir la pobreza será incorporado en los programas del BID relacionados con el intercambio comercial. Se espera promover, además, un amplio diálogo sobre temas de comercio y pobreza entre los responsables de políticas y los grupos interesados.

Desde 1999 DFID ha desembolsado más de 23 millones de dólares en financiamientos de cooperación técnica y de contrapartida local para préstamos del BID enfocados a temas como la efectividad en el desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, gestión social, fortalecimiento de capacidades locales, inclusión social y reforma fiscal, entre otros.

IX. EL GRUPO DE TRABAJO PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO (GANIDF)

El capítulo IV de la Decisión 459 otorga status de norma andina a la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y, en su artículo 5, crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), como responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de dicha Política Comunitaria.

La Secretaría General de la Comunidad Andina cumplirá el papel de Secretaría Técnica en el funcionamiento del GANIDF.

El GANIDF, además, contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Cuando se escribe este capítulo, han pasado más de 8 años desde la creación del GANIDF y no conocemos un exhaustivo análisis de su desenvolvimiento y, sobre todo, de sus logros. Resulta justo reconocer, sin embargo, que las Decisiones 459, 501 y 502 que establecen la Política Comunitaria en materia de integración y desarrollo fronterizo, la implementación de las Zonas de Integración Fronteriza y la implementación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera, respectivamente, han sido diseñadas por este mecanismo y hoy constituyen la parte medular de la normativa andina destinada a promover el desarrollo en sus fronteras.

En esta oportunidad, no pretendemos analizar in-extenso los pormenores del desempeño del GANIDF, sino mostrar la temática que durante ese tiempo abordó en 15 reuniones realizadas en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, haciendo hincapié en algunas características que darán una idea de las prioridades y eficacia que se puede evidenciar en ese período.

9.1. Principales temas de agenda.

9.1.1. Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF).

Sin duda, fue el tema que estuvo considerado en las 15 reuniones del GANIDF. Desde que fue planteado por primera vez en noviembre de 1999, ocasión en que se establecían los requerimientos mínimos para su funcionamiento, el debate que se produjo generalmente fue insustancial, dedicado básicamente a encontrar formas de superar incompatibilidades de normativas intercomunitarias y explorar mecanismos de financiamiento de los proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

Dichos debates, por lo que se puede deducir, no llegaron a conclusiones terminantes hasta la quinceava reunión realizada en octubre de 2007. En esa

ocasión, con algunas señales de apoyo financiero, se inauguraba un nuevo período de debates acerca de la modalidad y procedimientos de fortalecer el BPIF cuando, en realidad, ni siquiera había logrado operar como tal en ningún momento.

9.1.2. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)

El tema ZIF, estuvo en la agenda del GANIDF incluso antes de que se aprobara la Decisión 501 en junio de 2001, dedicando especial atención a la identificación de proyectos de inversión a favor de las zonas que posteriormente serían las ZIFs. Con la Decisión 501 entre manos, el GANIDF puso énfasis en la promoción de la creación e implementación de aquellas, dándole especial atención a la elaboración de Planes de Desarrollo de las ZIFs creadas y registradas en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Los reiterados informes sobre el tema por pares de países así lo evidencian. Salvo la VI y la XIV reunión, en las 13 reuniones restantes el tema ZIF fue abordado, incluso con entradas distintas en dos temas de agenda de una misma reunión.

9.1.2. Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF)

Solo la XV reunión no abordó el tema. Las entradas a su tratamiento, luego de la Decisión 502 aprobada en junio de 2001, oscilaron entre la necesidad de armonizar normas de los países involucrados y el financiamiento para la construcción de las instalaciones. De la lectura de las agendas es posible deducir que se han establecido varios CEBAFs, aunque no en todas ellas se han logrado construir las nuevas instalaciones.

9.1.3. Corporaciones Multinacionales Andinas de Desarrollo e Integración Fronteriza (COMAF) y Proyectos Públicos y de la Sociedad Civil en las ZIFs de la Comunidad Andina (PPIF).

Las COMAF y los PPIF son proyectos de Decisiones que se han empezado a debatir desde la VIII Reunión del GANIDF. Por lo que se ve en las agendas posteriores, las delegaciones no llegaron a ponerse de acuerdo plenamente, pues no se ha logrado la aprobación de dicha Decisión hasta la fecha. Con dichos proyectos se busca promover la inversión privada y pública en las ZIFs.

9.2. Otros temas

El GANIDF ha abordado una diversidad de temas que enumeramos a continuación:

9.2.1. Salud

Generalmente, el tema era abordado por un representante del Convenio Hipólito Unanue, quien informaba los avances que tenían en materia de salud en fronteras

y, más adelante, de la elaboración del Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO) encargado por los Ministros de Salud. El tema fue informado en el GANIDF.

9.2.2. Transportes

Este tema, enfocado desde el punto de vista internacional, por un lado, y de otro desde el punto de vista fronterizo, tuvo escasa atención en el GANIDF, habiéndole dedicado escasos momentos en dos de sus 15 reuniones.

9.2.3. Corredores de conservación y fondo de desarrollo e integración fronteriza.

Se consideró en la agenda pero no se trató. Esa fue la suerte de temas importantes como la discusión sobre el fondo andino para el desarrollo fronterizo que los propios presidentes habían instruido a sus Cancilleres lo pongan en debate y encuentren una forma de implementarlo.

9.3. Temas ausentes.

9.3.1. Fondo de Financiamiento DIF

En realidad este tema estuvo en dos oportunidades en la agenda del GANIDF, pero en ambas oportunidades no fueron analizados a profundidad los factores positivos o negativos de la iniciativa. La CAF, según se puede desprender de los informes, habría sido la principal institución que se negaba a tratar el tema referido a la constitución de FONDO específico destinado al financiamiento de proyectos en frontera. Esta ausencia evidencia de fragilidad en la Política Comunitaria en materia de desarrollo e integración fronteriza.

9.3.2. Estudios del BID sobre PdF

Oportunidad perdida de contar con una Política Comunitaria de Pasos de Frontera, sobre todo en condiciones sumamente favorables que ofrece la iniciativa IIRSA. Así mismo se perdió el enorme valor del Plan Andino de Cooperación Transfronteriza que, entre otros, relaciona las acciones de diferentes actores en frontera.

9.3.3. Migraciones transfronterizas

La importancia creciente del tema, sobre todo en tiempos en que la globalización se encarga de “borrar fronteras”, amerita que el GANIDF se ocupe a profundidad de las implicancias y alcances de este fenómeno.

9.4. Aproximación crítica

Mirando las agendas de 15 reuniones, surgen con relativa facilidad las siguientes conclusiones:

- a. Prima el optimismo mezclado con voluntarismo, cuyos efectos podrían estar en la base de la eficiencia o ineficiencia del mecanismo multilateral.
- b. No se registra un funcionamiento regular que podría estar reflejado en una periodicidad establecida para sus reuniones.
- c. Las agendas contienen una temática dispersa, abundante, ambiciosa y poco articulada entre ellas. Podría focalizarse mucho mejor el esfuerzo y energías del mecanismo y de sus integrantes.
- d. La obstinada postergación del tema del financiamiento parece explicar la recurrencia del tratamiento del tema BPIF. Es decir, si no se resuelve el primer tema, el segundo parece destinado a continuar en las futuras agendas.
- e. Los anteriores apuntes nos hacen ver que podrían definirse con mayor claridad los objetivos y metas del GANIDF, con indicadores de gestión y de resultados.
- f. Cada cambio de presidente pro-témpore, por ejemplo, podría ser el momento de un análisis exhaustivo y transparente de la ejecutoria del GANIDF, más allá de la ceremonia formal de cambio de posta.
- g. Subyace en esta lectura, en nuestra opinión, el ausente apoyo y supervisión efectivo de las instancias de decisión política ante quienes rinde cuentas el GANIDF.

EVOLUCION TEMATICA EN LA AGENDA DEL GANIDF - A

| Nº | I Reunion (Nov. 1999) | II Reunión (Ene. 2000) | III Reunión (Mar. 2000) | IV Reunión (Abr. 2001) |
|----|--|--|--|---|
| 1 | Propuestas de Países Miembros y Secretaría General (SG) de la Comunidad Andina (CA) para profundización y perfeccionamiento de Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo (Decisión 459). | Comentarios de los Países Miembros sobre el Glosario y la Ficha de Información Básica para el BPIF preparados por el BID. | Evaluación y comentarios sobre la visita al Paso de Frontera Desagüadero | Traspaso oficial de la Presidencia del GANIDF , Presidente saliente (Perú), presidente entrante (Venezuela). |
| 2 | Informe de la SG-CA sobre los requerimientos para la organización de un Banco de Proyectos de Integración Física y de Desarrollo e Integración Fronteriza (BPIF) | Anteproyecto de Decisión de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. | Presentación a cargo del señor Marc Jannier de la Cooperación Francesa sobre los Centros Integrados de Frontera: Experiencia europea y sugerencias para la Subregión. | Informe de la SG y de los Países Miembros sobre los avances en el desarrollo de los proyectos de CEBAF . |
| 3 | Informe de los Países Miembros sobre los proyectos de inversión en el área de desarrollo e integración fronteriza para ser presentados ante el Grupo Consultivo BID-CAF. Análisis y conciliación de las propuestas por pares de Países Fronterizos. | Anteproyecto de Decisión sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). | Avances en el diseño de la ficha de información básica del BPIF . | Revisión del Anteproyecto del Decisión sobre los CEBAF . |

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| 4 | Estado de situación de los proyectos de Desarrollo e Integración Fronteriza priorizados en oportunidad de la XI Cumbre Presidencial Andina. Informe a cargo de la SG-CA y los Países Miembros. | Propuesta de Cronograma de Actividades y fechas tentativas de reuniones del GANIDF . | Propuesta básica para un Fondo Comunitario de Integración (FOCIF). | Informe del BID relativo al estudio sobre Fronteras Andinas. |
| 5 | Informe de la SG-CA sobre el contenido y alcance de una normativa subregional sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). | Informe de Secretaría General sobre la IV Reunión del Comité Andino de Autoridades de Migración. | Anteproyecto de Decisión ZIF | Revisión del Anteproyecto de Decisión sobre las ZIF . |
| 6 | Informe de la SG-CA sobre últimos acuerdos adoptados a nivel del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) , para superación de incumplimientos de normas contenidas en Decisiones andinas en materia de transporte y tránsito terrestre de personas, vehículos y mercancías. | | a) Ficha de Información sobre los pasos de Frontera b) Fecha y sede de la IV Reunión del GANIDF | Estado de situación del BPIF . |
| 7 | | | | Análisis del Plan de Trabajo GANIDF del 2001/2002 y Cronograma de Reuniones. |
| 8 | | | | Informe de la CAF sobre acción en frontera. |

EVOLUCION TEMATICA EN LA AGENDA DEL GANIDF - B

| Nº | V Reunión (Nov. 2001) | VI Reunión (May. 2002) | VII Reunión (Oct. 2002) | VIII Reunión (Mar. 2003) |
|----|---|---|--|--|
| 1 | Informe de Países Miembros sobre cumplimiento de Disposiciones Transitorias de Decisiones 501 (ZIF) y 502 (CEBAF). | Informe los Países Miembros sobre: Avances en materia de establecimiento de ZIF conforme a Decisión 501; avances en establecimiento de CEBAFs , acorde con Decisión 502; definición de ámbitos territoriales con fines de desarrollo e integración fronterizas, y opinión sobre propuesta de Unidades Territoriales Estadísticas (UTE) planteada por la SG. | Transferencia de la presidencia pro-témpore de la GANIDF por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. | Avances en el cumplimiento de la Decisión 501 – ZIF . Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888 que contiene el Canje de Notas sobre: ZIF Colombia-Ecuador; ZIF Colombia-Perú; ZIF Ecuador-Perú; Frontera Bolivia – Perú; Frontera Colombia – Venezuela. |
| 2 | Entrega del Estudio Integral de Pasos de Fronteras Intra-andinos por el BID ; Informe - BID sobre resultados de reuniones nacionales y compromisos adquiridos; Informe de Países Miembros del seguimiento efectuado a los resultados de las reuniones nacionales referidas. | Presentación de la SG sobre información recibida por la Cancillerías, respecto a la Relación de Organismos, Comités y Grupos Bilaterales , existentes por pares de países. | Presentación de ideas sobre un programa de trabajo del Grupo de Alto Nivel por parte de la presidencia entrante. | Avances alcanzados para el cumplimiento de la Decisión 502 – CEBAF . |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| 3 | Informe del Convenio Hipólito Unanue sobre el programa de salud en fronteras aprobado en la última reunión de Ministros de Salud. | Informe sobre el estado de situación del BPIF a cargo de su Coordinador, y análisis y discusión sobre esta materia. | Balance General sobre la implementación de la Decisión 501 - ZIF . Análisis de sus alcances y perspectivas. | Informe de la SG sobre avances de los programas sectoriales fronterizos: - Salud en fronteras - Desarrollo rural en fronteras. |
| 4 | Plan Andino de Cooperación Transfronteriza: Una política de buena vecindad: presentación del BID de la propuesta; Comentarios de los Países Miembros y de la SG; Revisión y recomendaciones al Plan de Cooperación Transfronteriza. | Comentarios de los Países Miembros y de la SG sobre las propuestas formuladas en el Estudio del BID sobre Pasos de Frontera andinos. | Balance General sobre la implementación de la Decisión 502 – CEBAF . Análisis de sus alcances y perspectivas. | Comentarios de Bolivia y Venezuela a los resultados del Proyecto “Participación Privada en Infraestructura en las zonas fronterizas de los países de la Comunidad Andina” (PPIAF-Banco Mundial). |
| 5 | Presentación de la S-G sobre el BPIF . | Presentación del Convenio Hipólito Unanue sobre "La Salud en las Fronteras Andinas ". | Información de los Países Miembros sobre las Unidades Territoriales Estadísticas 4 (UTE 4) que conforman las zonas fronterizas y recopilación de estadísticas solicitadas. | Presentación de la información de los Países Miembros sobre las Unidades Territoriales Estadísticas 4 (UTE4) que conforman las zonas fronterizas y recopilación de estadísticas solicitadas. |
| 6 | Coordinación andina en los aspectos fronterizos en el marco del Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA). | Informe de la SG sobre el estado del Proyecto PPIAF (Public Private Participation in Infrastructure Advisory Facility)-Banco Mundial, para la subregión andina en las zonas de frontera. | Informe de las actividades y desarrollos del BPIF . | BPIF: - Planteamientos de la SG de la CA, el BID y la CAF, respecto al futuro del BPIF. - Plan de Trabajo para el año 2003. |

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| 7 | Plan de Trabajo para la gestión 2001-2002 y cronograma de reuniones. GANIDF. | Informe de los Países Miembros sobre avances concretos que a nivel nacional se hayan dado en la formulación y acciones y políticas de integración y desarrollo fronterizo. | Presentación, discusión y aprobación de propuesta de “Lineamientos del Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO) ”. Presentación a cargo de la S-G y el Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue. | Avances en la elaboración de los Anteproyectos de Decisión sobre “Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF) ” y “Proyectos Públicos y de la Sociedad Civil (PPIF) ” en las ZIF de la CA”. |
| 8 | | Propuesta de la SG para la adopción de marcos normativos que viabilicen la libre movilidad de personas, bienes, servicios y vehiculos en las fronteras andinas. | Divulgación y participación ciudadana en el proceso de integración y desarrollo fronterizo. | Presentación de la Presidencia de la Propuesta de Plan de Trabajo del GANIDF. Análisis y aprobación. |
| 9 | | | Presentación de resultados del proyecto “Participación Privada en Infraestructura en las zonas fronterizas de los países de la Comunidad Andina” (PPIAF-Banco Mundial). | |

EVOLUCION TEMATICA EN LA AGENDA DEL GANIDF - C

| Nº | IX Reunión (Oct. 2003) | X Reunión (Abr. 2004) | XI Reunión (Nov. 2004) | XII Reunión (May. 2005) |
|----|--|--|--|---|
| 1 | Transferencia de la Presidencia del GANIDF por parte de Colombia al Ecuador. Informe del Presidente saliente. Palabras del Presidente entrante. | Informe de los Países Miembros sobre avances en los proyectos de los CEBAF . | Planes de Desarrollo de las ZIF : informe de Países Miembros sobre avances en su formulación y de los trabajos de las Comisiones binacionales. | Informe de S.G. y delegaciones de Colombia y Venezuela sobre los avances en gestiones para la creación de una ZIF entre ambos países. |
| 2 | Informe a los Países Miembros sobre los avances de los proyectos de los CEBAF . | Informe de los países Miembros sobre los avances en la formulación de los Planes de Desarrollo de las ZIF . | PIDS : Informe de la S.G. sobre su aprobación por el Consejo Andino de Ministros de RREE (Decisión 601) y la priorización del eje temático transversal “desarrollo social fronterizo” | Informe de los Países Miembros sobre los avances en la formulación de los Planes de Desarrollo de la ZIF . |
| 3 | Informe de los Países Miembros sobre los avances de la formulación de los Planes de Desarrollo de las ZIF . | Debate general sobre los anteproyectos de Decisión: COMAF Y PPIF . | PASAFRO (Decisión 541): Informe del Organismo Andino de Salud –Convenio “Hipólito Unanue” (ORAS-CHU) sobre los avances en su ejecución. | Informe de los Países Miembros sobre el avance en el establecimiento de los CEBAFs . |
| 4 | Avances en la ejecución de la fase experimental del BPIF . | BPIF : Avances en la ejecución de la fase experimental; Perspectivas para su funcionamiento. | Proyecto SG-IICA , de apoyo al desarrollo de la competitividad territorial en áreas fronterizas de los Países Andinos: empresas rurales. Avances y requerimientos. | Análisis de documento S.G. para probable establecimiento de regímenes bilaterales de “ciudad binacional” y formulación de Planes Reguladores para ciudades fronterizas que configuran conurbaciones binacionales. |

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| 5 | Opinión de Países Miembros sobre Anteproyectos de Decisión COMAP Y PPIF para promover la inversión en los ZIF. | Participación de otros actores fronterizos en las sesiones del GANIDF : Universidades Fronterizas, mecanismos bilaterales (COPIAAF, ALT, Plan Binacional Perú-Ecuador), otros. | BPIF : Presentación de resultados de fase experimental por parte de la SG; Fortalecimiento de Cadena productiva artesanal en región fronteriza Colombia-Venezuela; Situación de Proyectos Identificados en Planes Reguladores de las ciudades de Desaguadero, Bolivia-Perú; Definición de estrategia y cursos de acción para el BPIF. | Propuesta de estrategia de trabajo del BPIF , con referencia a algunos ejes temáticos del Nuevo Diseño Estratégico. |
| 6 | Informe del Organismo Andino de Salud. Avances en la formulación del Plan Andino de Salud en Fronteras (PASAFRO). Informe de SG y IICA sobre propuesta de trabajo en Desarrollo Rural Sostenible. Informe de la SG sobre los avances del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) . Informe de la SG sobre la 1ra. Reunión de Directores Nacionales de Agencias y Organismos Andinos responsables de la Cooperación Internacional. | Plan de Trabajo 2004-2005 del GANIDF . | CEBAF : Informe sobre conclusión del estudio de factibilidad y de diseño final del CEBAF piloto Desaguadero, Perú-Bolivia. Informe de los países miembros sobre avances en sus proyectos CEBAF. | Adopción de acuerdo del GANIDF sobre el trámite final de los anteproyectos de Decisión COMAF Y PPIF para promover la inversión en las ZIFs. |

| | | | | |
|---|---|--------|--|--|
| 7 | Presentación de la SG sobre las directrices presidenciales en materia de Desarrollo Fronterizo, emanadas de la XIV Cumbre Presidencial. Perspectivas de Trabajo: Plan Integral de Integración y Desarrollo Fronterizo. ZIF con terceros. | Varios | Consideración de anteproyectos de Decisión COMAF Y PPIF de promoción de inversiones en las ZIF | Transporte Fronterizo: Experiencia peruano-chilena; Opinión de Países Miembros sobre informe presentado en la anterior reunión respecto al tratamiento del tema en las “Mesas de Trabajo Binacional sobre Transporte Internacional. |
| 8 | Análisis eStratégico del GANIDF . | | Transporte fronterizo por carretera: informe de la S.G. sobre las “Mesas de Trabajo Binacional sobre Transporte Internacional”. | Informe del Organismo Andino de Salud –Convenio Hipólito Unanue sobre los avances en la formulación del Plan Andino de Salud en Fronteras- PASAFRO . |
| 9 | | | Articulación de los temas de integración y desarrollo fronterizo con la iniciativa IIRSA . | |

EVOLUCION TEMATICA EN LA AGENDA DEL GANIDF - D

| Nº | XIII Reunión (Nov. 2005) | XIV Reunión (Dic. 2006) | XV Reunión (Oct. 2007) |
|----|---|---|---|
| 1 | Análisis y aprobación, con la participación de Ministros de Economía, Hacienda o Finanzas, de anteproyectos de Decisión de COMAF Y PPIF para promover la inversión en las ZIF. | Entrega formal de la Presidencia del GANIDF , a la autoridad nacional competente de Bolivia. | Informe de la SG. |
| 2 | Informe de las delegaciones de Colombia y Venezuela sobre los avances en las gestiones para la creación de una ZIF entre ambos países. | Presentación de la SG de la propuesta de Requerimientos y Estrategia de Financiamiento de los Planes Binacionales Integrados de Desarrollo de las ZIF por el BPIF | Planes Binacionales ZIF y Requerimientos de Cooperación Técnica No Reembolsable. Presentación a cargo de los miembros de la GANIDF |
| 3 | Informe de los Países Miembros sobre el avance en el establecimiento de los CEBAF . | Informe de Países Miembros sobre avances en: Formulación de Planes Binacionales de Desarrollo Fronterizo; Formación y desarrollo de las ciudades binacionales ; Establecimiento de los CEBAF ; Presentación de las delegaciones de Ecuador y del Perú, sobre el financiamiento de las inversiones binacionales del Plan de Paz. | Gestión del financiamiento de los Proyectos Seleccionados para las ZIF en Cartagena |
| 4 | Informe de los Países Miembros sobre los avances en la formulación de los Planes de Desarrollo las ZIF . | Informe de situación sobre los Anteproyectos de Decisión de COMAF y PPIF . Aprobación Informes anteriores GANIDF. | Fortalecimiento institucional del BPIF . Inicio de la implementación de los Tres Sistemas de Inversión Fronteriza. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| 5 | BPIF: Estado de gestiones para renovación de fondos; propuesta de estrategia de financiamiento de proyectos de interés binacional fronterizo. | | Mecanismo de financiamiento de Inversiones Fronterizas de los Planes Binacionales de las ZIF: Fondo Andino de Inversiones Fronterizas. |
| 6 | Opinión de Países Miembros sobre documento Régimen de " ciudad binacional " y formulación de planes reguladores para ciudades fronterizas que configuran conurbaciones binacionales y programación de actividades futuras. | | Actualización de los Proyectos de Decisión COMAF Y PPIF. |
| 7 | Informe de la SG sobre el desarrollo de la iniciativa de " corredores de conservación " en el marco de la integración y desarrollo fronterizo de la CA. | | |

EVOLUCION TEMATICA EN LA AGENDA DEL GANIDF - RESUMEN

| Nº | I-R | II-R | III-R | IV-R | V-R | VI-R | VII-R | VIII-R | IX-R | X-R | XI-R | XII-R | XIII-R | XIV-R | XV-R |
|----|------------------|-----------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------|-------------------------|--------------|----------------------|---------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|
| 1 | Decisión 459 | BPIF | Visita a Desagüadero | GANIDF | ZIF y CEBAF | ZIF y CEBAF | GANIDF | ZIF | GANIDF | CEBAF | ZIF | ZIF | COMAF Y PPIF | GANIDF | Informe-SG. |
| 2 | BPIF | CEBAF | Marc Jannier | CEBAF | Estudio PdF-BID | Mecanis. Bilaterales | GANIDF | CEBAF | CEBAF | ZIF | PIDS | ZIF | ZIF | BPIF | ZIF |
| 3 | Proyectos ZIF | ZIF | BPIF | CEBAF | CHU-SFA | BPIF | ZIF | CHU-SFA | ZIF | COMAF Y PPIF. | PASAFR O | CEBAF | CEBAF | CB; CEBAF; PPP-E | Proyectos ZIF en Cartagena |
| 4 | Proyectos ZIF | GANIDF | FOCIF | Estudio PdF-BID | PAC-TF | Estudio BID-PdF | CEBAF | PPIAF-BM | BPIF | BPIF | SG-IICA | Ciudad Binacional | Planes-ZIF | COMAF y PPIF | BPIF |
| 5 | CEBAF | Migración | ZIF | ZIF | BPIF | CHU-SFA | UTE 4 | UTE 4 | COMAF Y PPIF | GANIDF | BPIF | BPIF | BPIF | | ZIF: Fondo Andino |
| 6 | Transporte CAATT | | GANIDF | BPIF | IIRSA | PPIAF | BPIF | BPIF | PASAFR O | GANIDF. | CEBAF | COMAF Y PPIF | CB | | COMAF Y PPIF. |
| 7 | | | | GANIDF | GANIDF | Políticas DIF | CHU-SFA | COMAF y PPIF | ZIF con terceros. | | COMAF Y PPIF | Transporte Fronterizo | Corredores de conservación | | |
| 8 | | | | CAF | | Libre movilidad de personas | Divulgación proceso DIF | GANIDF | Análisis del GANIDF. | | Transporte Internacional | PASAFR O | | | |
| 9 | | | | | | | PPIAF-BM | | | | IIRSA | | | | |

Fuente: Elaboración propia con el apoyo de Daniel Meza.

CLUSIONES

1. En los últimos 35 años, la Teoría de Desarrollo Regional ha tenido notables avances en la incorporación de la dimensión espacial y la dimensión socio-política en sus formulaciones metodológicas y analíticas desde ópticas distintas al enfoque clásico. Queda pendiente el desarrollo de los elementos conceptuales y metodológicos correspondientes a los Espacios Regionales Fronterizos. En América Latina se ha dedicado miles de páginas a construir el edificio conceptual destinado a comprender los procesos regionales cuya distinción incluye los límites político-administrativos de países soberanos.
2. Uno de los principales efectos de la globalización es el proceso de transformación del concepto de “frontera” hasta niveles en los que la “desfronterización” de procesos económicos y sociales terminan configurando espacios económicos ampliados e integrados por encima de los límites fronterizos. En dichos espacios, además, se producen reconocimientos de factores históricos, antropológicos y sociológicos que sustentan sentimientos de identidad y pertenencia que pretendieron ser desconocidos por los mencionados “límites”. La combinación de los procesos de “desfronterización” con sentimientos de identidad y pertenencia, dieron lugar a la configuración de **Espacios Regionales Fronterizos**, escenarios privilegiados de dinámicas económicas y sociales que involucran directamente a dos o más países poniendo en cuestión la vigencia de viejos conceptos referidos al Estado-Nación.
3. Un Espacio Regional Fronterizo es un escenario con diversos grados de integración e interacción entre agentes económicos y sociales que viven en esas áreas. La forma cómo se realiza, la intensidad con que se produce la indicada integración, dependerá de los ritmos de crecimiento, de complementariedad y compatibilidad entre los Estados-nación involucrados. La dimensión fronteriza de dicha integración adquiere un papel relevante no solamente en lo que se refiere a la importancia de los flujos comerciales que allí se registran o se generan, sino en cuanto a los procesos sociales y económicos propios de estas áreas. Estas situaciones, en la medida en que tiendan a convertirse en estructurales, afianzan los factores de estabilidad del proceso de integración entre dos países.
4. Para el Estado el tratamiento de las cuestiones fronterizas estuvo reducido a formulaciones políticas que tenían que ver con la salvaguarda de la soberanía nacional donde las zonas de frontera apenas eran referentes de espacios receptores de múltiples formas de “influencia externa”. La casi pérdida de identidad nacional, así como “internacionalización” de sus patrones de consumo por parte

de los pobladores fronterizos, han hecho de que los gobiernos comiencen a diseñar y, en algunos casos, poner en marcha diversos proyectos o programas de apoyo a las fronteras, destinados a “consolidar” su presencia y soberanía sobre territorios considerados “en peligro”.

5. Sin embargo, en un marco general en el que los cimientos conceptuales del *Estado-nación* pierden vigencia o cambian de contenido, aquella presencia tiene repercusiones importantes en la dinámica de las economías regionales de frontera, ya sea por omisión o por intervención directa. En ese sentido, por ejemplo, cualquier actividad económica en una región fronteriza es afectada por la tasa de cambio real de su moneda nacional.
6. El impacto de la tasa de cambio real estará en función directa al grado de interacción de dos economías en una región fronteriza, haciendo que en dicha región la relación entre las dos monedas sea más importante que para una región no fronteriza. Ese fenómeno, sin duda, afecta a las decisiones económicas de las personas que ocupan dicho territorio, quienes buscarán los precios reales más convenientes entre los dos países en el momento de consumir, producir o comercializar. Esta es una señal tangible de que un Espacio Regional Fronterizo es un escenario con diversos grados de integración e interacción entre los agentes económicos y sociales que viven en esas áreas.
7. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), según la Decisión 501 de la Comunidad Andina, son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros” en los cuales habitan poblaciones con tradiciones y costumbres similares, separados política y administrativamente por decisiones generalmente ajenas a sus intereses. En dichos ámbitos, establece la Decisión, se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta hasta convertirlos en áreas dinamizadoras de desarrollo compartido capaces de lograr una competitiva inserción en la economía internacional. Una ZIF con esas características se convierte en un espacio regional fronterizo ideal para comprometer la participación de los actores de la sociedad civil fronteriza, promoviendo iniciativas empresariales bi, tri o multinacionales en el marco de normas y regímenes fronterizos que no solo faciliten los flujos de carga y pasajeros sino que generen oportunidades de bienestar.
8. La cumbre de presidentes de América del Sur realizada en Brasilia del 2000, aprobó el proyecto denominado IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). En ese contexto, el tema de la “Facilitación de los Pasos de Frontera” resultó siendo uno de los siete procesos sectoriales que IIRSA consideró de la mayor

importancia en su estrategia de intervención, habiendo ordenado un estudio que, entre otros, demostró que solo 20 de los 100 pasos de frontera estudiados 20 explican el 90% de los volúmenes comercializados por carretera y que el 14.8% del comercio se mueve en el espacio de la Comunidad Andina. En relación a los sistemas y procedimientos de control, los pasos de frontera se distinguen por su amplia heterogeneidad que responde a realidades geográficas, normativas y acuerdos bilaterales.

9. Dada la magnitud y dimensiones crecientes que vienen mostrando los flujos de carga y de personas por los pasos de frontera terrestre, los problemas y dificultades en los procedimientos de control fronterizo crecen en relación directamente proporcional a los indicados flujos. De mantenerse las actuales condiciones del servicio de control fronterizo, las dificultades para el comercio y turismo internacional por vía terrestres serán cada más agudos, salvo que los gobiernos decidan encararlos mediante medidas conducentes a la modernización de sus instalaciones y procedimientos que permitan reducir los tiempos y costos derivados de una complicada e ineficiente prestación del servicio fronterizo.
10. Los avances en el terreno de la referida modernización son auspiciosos en los pasos de frontera Santa Rosa-Chacalluta y Desaguadero, así como en el Eje I de IIRSA en el límite del Perú con Ecuador. En estos avances tiene mucho que ver el grado de coordinación y acuerdos alcanzados previamente entre los países involucrados, así como los niveles de acuerdo y consenso que se alcancen entre las diferentes entidades encargadas del control fronterizo al interior de cada país.
11. Desde diferentes puntos del continente americano, para ya no hablar de la Unión Europea, germina la idea de algo que parece novedoso cuando aparecen propuestas de acciones conjuntas de carácter trinacional. En ese sentido, frente a iniciativas externas e internas que involucraban territorios de países miembros y de terceros, el artículo 2 de la Decisión 501 establece la posibilidad de implementar procesos de desarrollo bi o trilateral mediante mecanismos que consideren convenientes. Hoy día las autoridades del Perú y Bolivia tienen ante sí dos iniciativas de carácter trilateral que, incluyendo territorios del norte de la ZIF peruano-boliviana y territorios de Brasil están dándole forma a lo que le denominan la Iniciativa MAP (Madre Dios, Acre y Pando) y, por el sur, incluyendo territorios del sur de la ZIF peruano-boliviana y territorios de Chile, estarían dándole forma a lo que le denominan Alianza Estratégica Trinacional Aymaras sin Fronteras. Iniciativa similares emergen en las fronteras del norte del Perú con Ecuador y Colombia y en sus fronteras con Brasil y Colombia. Estas iniciativas promovidas desde los gobiernos municipales y la sociedad civil son partes de procesos de integración que no requirieron autorización oficial pero que se da en la realidad.

12. El problema del financiamiento, es un tema recurrente y muchas veces irritante sobre todo en los ámbitos del sector público. Sin financiamiento, o sin una adecuada estrategia de financiamiento que garantice mecanismos de acceso a financiamiento, es iluso pretender buscar el desarrollo fronterizo. Así lo ha demostrado la extensa y rica experiencia de la Unión Europea con sus Fondos Estructurales en materia de desarrollo e integración fronteriza. En esa misma dirección van esfuerzos desplegados por MERCOSUR y organismos centroamericanos interesados en una real promoción del desarrollo en sus fronteras. Es notable en ese contexto, por otro lado, la crisis de financiamiento y la ausencia de políticas claras en materia de financiamiento del desarrollo y la integración fronteriza en la Comunidad Andina. No existe un fondo de financiamiento claramente dirigido a promover la integración y el desarrollo. La población y las entidades territoriales que han recibido abundantes discursos en pro de su desarrollo, más temprano que tarde, elevarán su voz de protesta.
13. La Comunidad Andina, con la Decisión 459, adoptó una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, cuya implementación encargó al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). Parecía un buen diseño conceptual del mecanismo multilateral que asumiría tamaña responsabilidad. Sin embargo, han pasado más de 8 años desde su creación y no conocemos un exhaustivo análisis de su desenvolvimiento y, sobre todo, de sus logros más allá de las Decisiones 459, 501 y 502. En ese tiempo se realizaron 15 reuniones, cuyas agendas dan señales de la forma cómo se ha desenvuelto este mecanismo y que, en resumen, invita a una evaluación profunda de su ejecutoria y resultados.

Lima, mayo de 2008.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- 1. EL DESARROLLO DE LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA EN LA UNION EUROPEA**
Esteban Peralta Losilla
Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Universidad de Zaragoza.
ESPAÑA, 2002
- 2. DECLARACION DE QUIRAMA**
Suscrita por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y el Vicepresidente de Perú en el Recinto de Quirama, Antioquia, Colombia.
XIV Consejo Presidencial Andino, junio de 2003.
- 3. ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO FRONTERIZO EN EL PERU.**
Ministerio de Relaciones Exteriores. 2003.
Documento de Trabajo.
- 4. SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES FRONTERIZAS DE LOS PAISES MIEMBROS DEL GRUPO ANDINO**
Ramón León Oliveros
Sociólogo, Planificador Urbano-Regional. Jefe del Departamento de Integración Física, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, PERU 1998
- 5. LA RED C6: UN ESPACIO INTEGRADO, SOLIDARIO Y ATRACTIVO EN EL SUR DE EUROPA**
Pierre Vidal
Director de Relaciones Internacionales y Asuntos Europeos, Ayuntamiento de Toulouse, FRANCIA. 1998.
- 6. LA INTEGRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA FRONTERA ARGENTINO-URUGUAYA COMO PRIMER EJERCICIO DE INTEGRACIÓN BINACIONAL EN EL MERCOSUR.**
Experiencias y Resistencias. Contextos Globales y Locales.
Héctor Carricart
Secretario Ejecutivo, Comité de Planificación y Gestión de los Municipios Integrados del Bajo Río Uruguay; Miembro Titular de la Delegación Argentina en el Comité para el Desarrollo de Frontera, Concepción del Uruguay, ARGENTINA. 1997
- 7. LA FRONTERA: UN NUEVO ROL FRENTE A LA INTEGRACIÓN. LA EXPERIENCIA EN EL MERCOSUR.**

Eugenio O. Valenciano
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. 1997

8. LA EXPERIENCIA DE INTEGRACION FRONTERIZA CHILENO-ARGENTINA

Patricio Prieto Gandara
Abogado, Dirección América, Escritorio Argentina, Ministerio de Relaciones
Exteriores, Santiago, CHILE. 1998.

9. ESPACIO VITAL Y ESPACIO ECONÓMICO: CONTRADICCIONES EN EL DESARROLLO REGIONAL.

En Revista SIAP N° 66. Junio, 1983.
Friedman, J.

10. EL CONCEPTO DE REGIÓN: LA DIMENSIÓN ESPACIAL DE LOS PROCESOS SOCIALES

En Revista SIAP N° 66. Junio, 1983.
Palacios, J. J.

11. ECONOMÍAS REGIONALES DEL PERÚ

GONZALES, E.
IEP, Perú, 1982.

12. EL CONCEPTO DE REGIONES EN DESARROLLO, SU TIPOLOGÍA Y DELIMITACIÓN

CEPAL
En Experiencias de Planificación Regional del Desarrollo.
ILPES, 1972.

13. LA DEFINICIÓN DE REGIONES CON RELACIÓN AL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL

En Revista América Latina, 1969.
STOHR, W.

14. ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO DE LAS FIRMAS REGIONALES COLOMBIANAS

FOREFO, E.
Universidad de los Andes, CIDER, 1987.

15. INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-VENEZOLANA

FENALCO
Bogotá, 1981.

16. EL ESTADO Y LA CUESTIÓN REGIONAL EN A.L. NOTAS PARA UNA INTERPRETACIÓN MARXISTA

- SLATER, D.
En Revista SIPA Nº 66. Jun. 1983
- 17. ECONOMÍAS NACIONALES Y DESARROLLO FRONTERIZO: UNA PROPUESTA BINACIONAL**
BARRERA, C. Y JARAMILO, M.
UNIANDES, departamento de Ciencia Política, Bogotá. 1986.
- 18. RELACIONES BINACIONALES Y DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE COLOMBIA VENEZUELA Y COLOMBIA ECUADOR. CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS**
IZQUIERDO, A.
Universidad Los Andes, 1994
- 19. FRONTERAS PERUANAS: UNA APROXIMACION CONCEPTUAL Y METODOLOGICA**
Dr. Luís Alberto Oliveros
Lima-Perú, Junio, 1995.
- 20. UN ESTUDIO INTEGRAL DE LOS PASOS DE FRONTERA INTRAANDINOS**
BID (Informe Preliminar para comentarios)
Noviembre, 2001.
- 21. FACILITACION DEL TRANSPORTE EN LOS PASOS DE FRONTERA**
IIRSA – Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
Resumen Ejecutivo, Mayo, 2003.
- 22. COMUNIDAD ANDINA**
Varios Documentos y Decisiones entre 1996 y 2003.
- 23. TACNA-ARICA: UN ESPACIO REGIONAL FRONTERIZO**
Nilo Meza
Tacna, Perú 1999.
- 24. EL POLO DE DESARROLLO TRILATERAL PERU, BOLIVIA Y CHILE: REALIDADES Y PERSPECTIVAS.**
Irving Israel Jaime Lizárraga
Academia Diplomática del Perú. Estudios de Política Internacional. 2002.
- 25. BOLIVIA, CHILE Y PERU: UNA OPCION COOPERATIVA**
Corporación Andina de Fomento, UDAPEX, ILDIS Y OTROS.
Editor: Raúl Barrios. 1977.
- 26. HACIA UN ENFOQUE TRINACIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERU.**
Segunda Parte, agosto 2002.

Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana.
Instituto PRISMA. FLACSO – Chile
Corporación Andina de Fomento.

27. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS INTERESES PERUANOS EN UN ESCENARIO DE COOPERACION TRILATRAL PERU-BOLIVIA-CHILE.

Alejandro Deustua, Junio de 2000.

28. SEMINARIO “AVANCES Y DESAFIOS EN LA TRIPLE FRONTERA”.

Promovido por la Cancillería Chilena.

Arica, Chile, 05 de mayo de 2005.

29. MODELO DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE INTEGRACION Y GESTION TERRITORIAL TRANSFRONTERIZO.

Banco Mundial

Aymaras sin Fronteras, 2003.

30. Seminario “LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA EN EUROPA Y SUDAMERICA”

Agencia española de Cooperación Internacional

Santa Cruz, abril 2005.