

**La integración y el desarrollo social fronterizo**

**Densidad, integración y conflicto  
en la triple frontera  
(Perú, Bolivia, Chile)**

SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA

**Las zonas de integración fronteriza:  
Desafíos de la Comunidad Andina  
y suramericana**

SOCORRO RAMÍREZ

## PRESENTACIÓN

Desde su origen, la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello ha venido entablando fuertes vínculos con grupos que estudian y propician la integración, y con organismos subregionales y regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, y en esos ámbitos ha contribuido a la definición de políticas.

Tal esfuerzo se ha traducido en actividades de enorme significación para una real integración regional, en particular en las zonas fronterizas, entre las que se encuentran los proyectos de Escuelas y Ciudadanos Sin Fronteras, el apoyo a grupos binacionales de académicos y el desarrollo, desde las Cátedras de Integración de investigaciones, estudios y proyectos binacionales, que visibilizaban la vida de las poblaciones fronterizas, posibilitan la articulación de iniciativas de integración sociocultural, facilitan el intercambio de experiencias comunitarias de convivencia y cooperación transfronteriza y promueven la identificación de experiencias integracionistas generadas en la región.

Todas esas iniciativas del CAB en las fronteras, en particular de los países suramericanos que son miembros del Convenio, constituyen aportes concretos a la integración entre naciones vecinas y se convierten en antecedentes significativos para que, en la actual gestión programática del CAB, lo fronterizo/transfronterizo adquiera un énfasis especial que permita responder a la importancia que el tema ha venido ganando para la integración.

El Convenio Andrés Bello es uno de los órganos multilaterales más idóneos para darle relieve al tema de las fronteras, especialmente porque sus países signatarios, además de ser parte de Iberoamérica, participan en uno o varios bloques de cooperación e integración, a saber: Comunidad Andina (CAN); Comunidad Suramericana; Asociación de Estados del Caribe (AEC); Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea, lo que convierte al CAB en bisagra de la cooperación transfronteriza en muy diversos ámbitos.

Quizás eso explique porqué en el marco de las Cátedras de Integración Convenio Andrés Bello, la cuestión fronteriza ha ganado una enorme importancia, que se refleja en la agenda investigativa y docente de varias de las universidades, y en los desarrollos que brindan elementos académicos a esta iniciativa de trabajo en zonas de frontera. El impulso que le dé el Convenio Andrés Bello a esta temática va a repercutir en los avances a nivel local, nacional y regional, en la buena vecindad a favor de la integración, y debe traducirse en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas. Con ese propósito, se publica este primer número de la serie “Integración Social y Fronteras”, que esperamos en números subsiguientes logre sostener el interés de nuestros centros de educación superior, a quienes, desde ya, ofrecemos este espacio para la difusión de sus aportes.

**Francisco Huerta Montalvo**  
Secretario Ejecutivo  
Convenio Andrés Bello

# INTRODUCCIÓN

## LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO SOCIAL FRONTERIZO EN EL CONVENIO ANDRÉS BELLO

Este texto introductorio, que busca sustentar la necesidad de fortalecer una política y unas acciones institucionales sobre la temática fronteriza/transfronteriza, está organizado en tres partes centrales. La primera contiene una rápida ubicación de las dinámicas que han presionado la evolución del tema fronterizo a nivel internacional y global, tanto en la Comunidad Andina como en la Comunidad Suramericana, la Asociación de Estados del Caribe, el Mercosur y la Unión Europea. La segunda analiza los avances y repliegues que la cuestión fronteriza/transfronteriza ha tenido en algunos bloques de integración. La tercera presenta algunas de las acciones que se vienen desarrollando, así como algunas iniciativas para que lo fronterizo/transfronterizo se mire como un tema transversal mediante el cual la organización contribuye al procesamiento de la evolución que ha venido teniendo el asunto y al avance en la superación de las dificultades que impiden que sus países miembros y los bloques a los que pertenecen respondan a los retos que las fronteras les plantean para la consolidación de una necesaria integración.

### I. LA CUESTIÓN FRONTERIZA: EJE DE LA INTEGRACIÓN

Cinco importantes dinámicas, algunas muy estrechamente articuladas, han incidido en la evolución de la preocupación por la problemática fronteriza y han llevado a órganos intergubernamentales ligados a la integración a ocuparse de esta temática, y a distintos gobiernos a definir políticas e iniciar procesos en esta nueva perspectiva.

La primera dinámica tiene que ver con los retos que se derivan del actual contexto de globalización, en el que no sólo los Estados-nación sino también muy distintos ámbitos subnacionales como las regiones, entre ellas las fronteras y las ciudades-región, compiten por su inserción en dinámicas no sólo económicas sino culturales y comunicacionales de carácter planetario. Estos procesos generan no pocas transformaciones. Ante todo, conceptos como los de región, regionalización, espacio, contigüidad, distancia, territorio y soberanía se ponen en movimiento a un ritmo tan acelerado como el de los avances en la tecnología y las comunicaciones. Al mismo tiempo, impulsan cambios en la concepción del espacio, que se ve sometido a procesos de des-territorialización, inducidos por flujos y redes de toda naturaleza, más móviles que los que se desarrollan en el ámbito del Estado territorial. Los flujos transnacionales y la progresiva conformación de espacios económicos ampliados e integrados económicamente, desdibujan las fronteras reestructurando territorios no sólo subnacionales sino también transfronterizos, que involucran a dos o más países. En esa dinámica adquieren nueva importancia, no sólo los actores gubernamentales, sino también los actores educativos, culturales, económicos y sociales locales, y cobran sentido nociones como las de supranacionalidad, supragobernabilidad o supraterritorialidad. Se producen además transformaciones entre lo que solía considerarse como fenómenos internacionales así como entre los propiamente internos y los estrictamente externos, que se expresan, entre otras cosas, en la articulación de las situaciones domésticas con muchas dinámicas globales, articulación que exige encontrar soluciones transnacionales a problemas domésticos y soluciones domésticas a problemas transnacionales.

La segunda dinámica hace relación a decisiones tomadas en el marco de la CAN que, desde abril de 1998, en Guayaquil, planteó la necesidad de adelantar acciones en torno al desarrollo e integración fronteriza para fortalecer el proceso de integración. Al año siguiente, en mayo de 1999, en Cartagena, la CAN acordó generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza para elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas; además, acordó que sus países miembros delimitarían Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como escenarios de ejecución de dicha política. Dos años después, en junio de 2001, en Valencia, el mismo consejo presidencial tomó decisiones sobre la conformación de ZIF para concretar la política de desarrollo e integración fronteriza, y sobre la creación de los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF) con el propósito de

evitar la duplicación de trámites, horarios, costos y tiempos; sobre el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, el pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006, y el plan andino de cooperación en la lucha antidrogas ilícitas y delitos conexos. Más recientemente, el XIV consejo presidencial andino, en Quirama en 2003, vio la necesidad de conformar ZIF trinacionales dado que la perspectiva de integración suramericana le plantea la posibilidad de hacerlas multinacionales aprovechando los proyectos de integración física.

La tercera dinámica hace referencia a la integración suramericana, que se ha ido abriendo paso desde el Mercosur y con el acuerdo de la CAN así como con el impulso de las cuatro cumbres presidenciales. En Brasilia, en septiembre de 2000, el compromiso de impulsar la integración transfronteriza estuvo sustentado en la idea que las fronteras dejen de ser un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio de cooperación; la cumbre, además, le concedió prioridad a la conexión física a través de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) dirigida a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones. En Guayaquil, en julio de 2002, la cumbre insistió en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condicionó a cinco principios: perspectiva geoeconómica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional. En Cusco, en noviembre de 2004, los presidentes acordaron que el espacio sudamericano integrado se desarrollara impulsando la integración física, energética y de comunicaciones mediante la profundización de las experiencias sectoriales, bilaterales, regionales y subregionales existentes. En Brasilia, en octubre de 2005, quedó definida la construcción de la Comunidad Suramericana, que integraría en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura a sus doce miembros –los cinco andinos, los cuatro de Mercosur, Chile, Surinam y Guyana.

La cuarta dinámica ha provenido de la creación de la Asociación de Estados del Caribe – AEC, constituida en Cartagena el 24 de julio de 1994, luego de un proceso estimulado por iniciativa de la Comunidad Caribe (Caricom), en un doble esfuerzo novedoso. Ante todo, la conformación de un espacio de cooperación transfronteriza con todos los países que comparten el Caribe porque allí tienen fronteras marítimas o culturales. Además, la aplicación de un multilateralismo complejo con la participación de tres tipos de miembros de esa región: de pleno derecho,<sup>1</sup> asociados<sup>2</sup> y actores sociales.<sup>3</sup> Luego de un esfuerzo por lograr que la organización constituyera un eslabón en las negocia-

ciones comerciales (1994-1999), y ante la imposibilidad de satisfacer esas expectativas, en una segunda etapa (1999-2006), la AEC ha tratado de construir el Gran Caribe como una “zona de cooperación”, que desarrolle acciones transfronterizas conjuntas a cuatro niveles:

1. Hacer del Caribe la primera zona de turismo sustentable del mundo con la combinación de cultura e identidad, participación comunitaria, medio ambiente y tecnología, políticas e instrumentos económicos, mercadeo y educación.

2. Unir al Caribe por aire y mar.

3. Reforzar las acciones gubernamentales y de agencias de manejo de riesgos para evitar sus efectos negativos y cooperar regionalmente en sistemas de alerta temprana, capacitación y educación.

4. Propiciar la coordinación de instituciones educativas sobre normas y certificaciones, intercambios –becas, pasantías, años sabáticos–, con el fin de propiciar la integración lingüística; incentivar la investigación a través del intercambio entre instituciones académicas y productivas, alianzas regionales para analizar problemas comunes y acceso o transferencia de tecnologías y conocimientos especializados; identificar las posibilidades que ofrecen las redes científicas y tecnológicas en las que participan los miembros de la AEC, maximizar y complementar sus potencialidades, diseñar proyectos sobre ecosistemas costeros y sobre evaluación del impacto del cambio del nivel del mar en las reservas de aguas subterráneas de las islas del Caribe e incorporar sus resultados en el proceso de formulación de políticas gubernamentales.

La quinta dinámica que ayuda a entender la importancia que ha ido ganado el tema fronterizo tiene que ver con el caso de la Unión Europea, en donde la construcción y desarrollo de regiones transfronterizas, al tiempo que ha posibilitado la inserción internacional de esas zonas, ha reforzado la propia integración europea. El impulso de ese

---

1 Se trata de 25 estados independientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.

2 Se trata de territorios dependientes o de su metrópoli: Francia a título de Guadalupe, Guyana y Martinica; el Reino de los Países Bajos con las Antillas Neerlandesas y Aruba. Puerto Rico pidió su ingreso en 2001. Podrían hacerlo, además, las dependencias británicas, Anguila, Bermuda, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Monserrate, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos.

3 Se trata de organizaciones representativas de amplios intereses de los estados y países de la región que sean reconocidas y aceptadas como tales por el Consejo de Ministros.

proceso transfronterizo ha provenido de los centros y de las periferias. Es decir, tanto la asociación de regiones como la construcción de una política regional comunitaria, acompañada por fondos estructurales, han contribuido a cohesionar el espacio europeo y al mismo tiempo a conformar ocho tipos de eurorregiones integradas al espacio europeo y global. Éstas han sido establecidas independientemente de los límites de los Estados-nación, a partir de agrupamientos informales y corporaciones comunales estimuladas por un motor de desarrollo regional.

## II. AVANCES Y REPLIEGUES DE LA CUESTIÓN FRONTERIZA

Las nuevas definiciones comunitarias de los distintos bloques han incorporado importantes avances conceptuales que implican asumir los asuntos fronterizos no sólo como una cuestión nacional o binacional, sino como una construcción subregional que incrementa interdependencias entre los países vecinos y ayuda en la profundización de su integración para hacerle frente a la globalización. Varios son los procesos que estas definiciones han puesto en marcha y no pocas las dificultades que han impedido su avance y han generado estancamientos o repliegues. Vamos a examinar elementos de esos procesos en algunos de los bloques latinoamericanos y caribeños que de alguna manera comparten características comunes y a los que les vendría bien revisar la rica experiencia europea, que ha ido permitiendo superar el carácter de línea de separación para que la cuestión regional fronteriza se convierta en eslabón de articulación y de inserción internacional.

En la CAN el avance más importante en la aplicación de la política de desarrollo e integración fronteriza ha sido la delimitación, hasta comienzos de 2006, de cinco ZIF binacionales: Colombia-Ecuador, Bolivia-Perú, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Colombia-Venezuela. Salvo en este último caso, de reciente conformación, la delimitación de las ZIF ha sido resultado no de un examen de las interacciones que posibilitarían su desarrollo sino sólo de las negociaciones entre cancillerías y de las presiones locales para tratar de alcanzar la libre movilidad al interior del territorio delimitado. El temor en las fronteras y en las capitales por las modificaciones que en sus relaciones suscita la definición de las ZIF ha hecho que el mayor esfuerzo se haya centrado hasta ahora en el forcejeo que supone su delimitación formal y no se haya avanzado propiamente en el desarrollo de ninguna ZIF. Por eso, hasta ahora, ninguna de las ZIF delimitadas ha hecho realidad la definición de su papel acordada por la CAN, que las ubica como

escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades locales participantes con un triple fin: generar condiciones óptimas para el desarrollo social fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido, y generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas. Diversos actores locales expresan grandes expectativas en las ZIF delimitadas, pero, antes que actuar conjuntamente, siguen esperando que los gobiernos nacionales concreten las acciones. Es la diferencia con lo que ocurre con los casos trinacionales basados en desarrollos étnicos o de autoridades locales.

En efecto, los desarrollos alcanzados hasta ahora en cuanto a ZIF trinacionales no han sido impulsados por los gobiernos centrales de los países implicados. Más bien han surgido desde lo étnico, la sociedad civil, lo académico y los gobiernos municipales. Eso es lo ocurrido en dos casos concretos que muestran más desarrollos que las ZIF binacionales acordadas por los gobiernos. Los “Aymaras sin fronteras” constituyen un proceso de integración fronteriza trinacional, promovido por actores locales alrededor de un olvidado lugar llamado “Tripartito”, convertido en centro neurálgico y emblemático de antiguas zonas indígenas, con 170.000 habitantes que ocupan 125.000 km<sup>2</sup> de territorios bolivianos, peruanos y chilenos, divididos por los límites político-administrativos de esos tres Estados. El proyecto MAP: Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia), que se desarrolla en un territorio de 300.000 km<sup>2</sup> que cuenta con una población de 700.000 habitantes, es otra iniciativa de cooperación trinacional que involucra a instituciones públicas y privadas locales, así como a universidades de los tres países. Además de esos proyectos con fuerte arraigo local, hay otras posibilidades de articulación trinacional. Es el caso de una posible ZIF amazónica de la que Perú, Ecuador y Colombia han hablado en varias ocasiones pero no han dado aún pasos concretos para concretarla; o de la planteada desde el punto de vista ambiental y étnico pero sobre la que aún no han hablado los gobiernos implicados de Brasil, Venezuela y Colombia, y que podría conformarse en la triple frontera de la Piedra del Cocuy; o de la ZIF del trapecio amazónico, Brasil, Perú y Colombia de la que sí se han ocupado. En todas ellas se aprecian largas interacciones entre la mayor parte de los pobladores, también su historia, los retos comunes y la solución a sus problemas tiene un alcance trinacional, y en algunas de ellas la mayoría de sus habitantes tiene triple nacionalidad.

El compromiso presidencial de construir la Comunidad Suramericana ha estado dinamizado por cuatro procesos. Ante todo, la

experiencia de algunos países del Cono Sur que han podido superar antiguas hipótesis de conflicto heredadas de la época de delimitación territorial, lo que ha contribuido a su transformación en socios estratégicos a partir de dinámicas fronterizas compartidas. Además, por el impulso desde el Mercosur a proyectos de integración fronteriza y al manejo conjunto de problemáticas como la de la triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay. También se vislumbra como un elemento esencial para consolidar la integración subregional los acuerdos entre la CAN y el Mercosur, que comenzaron en 2004 con la conformación de un área de libre comercio conjunta y que deben ir ampliándose hacia otros ámbitos de cooperación transfronteriza. Asimismo, IIRSA ha avanzado en la identificación de diez ejes –Andino, Amazónico, Capricornio, Escudo guayanés, Eje del sur, Interoceánico central, Perú-Brasil; Bolivia, Mercosur; Chile, Hidrovía Paraguay; Paraná, Andino del sur–, en los cuales se han generado 162 grupos de proyectos. Igualmente, para el desarrollo del plan de acción en Suramérica, IIRSA ha priorizado siete procesos sectoriales de integración en los siguientes sectores: energía, instrumentos de financiamiento, transporte aéreo, marítimo y multimodal, pasos de frontera, tecnologías de información y comunicaciones; y estimula la elaboración de planes de cooperación transfronteriza así como una visión de cómo debería ser la integración física de Suramérica hacia 2020. Esos avances no son despreciables pues la integración física podría ayudar a superar muchas de las barreras que impiden la integración regional. No obstante esos avances y la conformación de un plan de acción a diez años y de la identificación de proyectos específicos dirigidos a configurar ejes de integración y desarrollo económico y social para el espacio económico suramericano, las comunidades implicadas en dichos proyectos aún no han sido ni siquiera informadas.

A pesar del avance en la construcción pionera del Gran Caribe como espacio de cooperación transfronteriza pesan problemas como la fragmentación de las posiciones de sus miembros, que siguen siendo vecinos distantes y desconocidos, mantienen una enorme incapacidad para coordinar sus posiciones y para actuar de manera conjunta en ámbitos internacionales. La búsqueda de un acceso privilegiado a los mercados del Norte por parte de cada país o subregión disminuye la capacidad de articular la diversidad de agendas, las asimetrías y las distintas velocidades en las que operan los países del Gran Caribe. A veces pareciera que la AEC fuera quedando relegada a un segundo plano y que sobreviviera a través del cumplimiento de funciones marginales, encuentros rutinarios y declaraciones formales. Su reactivación

requiere la construcción de una visión común y de unas prioridades para su acción. Ésta es ante todo, pero no exclusivamente, una tarea de los gobiernos. Requiere también de formas de comunicación entre las poblaciones implicadas, mucho más amplias que las que ofrecen los acuerdos formales. Tampoco puede reducirse a un esfuerzo adelantado por élites diplomáticas, técnicas y comerciales. Necesita de un intercambio mucho más rico y diverso, que vaya descubriendo la existencia de intereses comunes entre los múltiples actores locales, regionales y transnacionales: partidos políticos, legisladores, empresarios, especialistas, universidades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.

En estos procesos antes mencionados, en parte de su repliegue y en algunos casos de su retroceso, se aprecian problemas comunes.

No obstante la positiva evolución conceptual y operativa que contiene la política sobre vecindad y desarrollo e integración fronteriza, los gobiernos no parten de estas definiciones al momento de tomar sus propias decisiones para el manejo de los asuntos comunes de seguridad o desarrollo socioeconómico en las fronteras y ni siquiera para resolver los problemas educativos o de salud, que en zonas fronterizas difícilmente pueden ser resueltos por cada país. A la hora de actuar y pese a sus definiciones comunitarias, los gobiernos de países vecinos tampoco suelen asumir que desarrollo e integración fronteriza son dos procesos que se influyen y refuerzan mutuamente y que posibilitan colaboración y complementariedad para garantizar la seguridad.

Siguen primando las concepciones de frontera como límite y separación, como asunto de seguridad nacional entendida como defensa militar de la soberanía y la integridad territorial, como zona de contención de las distintas amenazas que se supone que engendra el vecino de manera solitaria. Dimensiones de esa concepción se mantienen en algunas constituciones o leyes de defensa, que definen franjas de seguridad paralelas a la línea limítrofe, y en las cuales no puede haber lazos de vecindad. En varias políticas u órganos nacionales las fronteras aún aparecen sólo como los bordes y confines territoriales de un Estado que se asume, además, como el actor exclusivo de las relaciones internacionales. Todavía se siente el peso que la delimitación ha tenido en las relaciones binacionales atravesadas por concepciones realistas y geopolíticas. La sensación de pérdida territorial sigue gravitando en la actuación de sectores estatales de los países que en los ámbitos comunitarios se han comprometido con nociones menos arcaicas de las fronteras.

Buena parte de las recientes reformas constitucionales en los países miembros de los diferentes bloques de integración ha abierto posibilidades de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística como parte de la construcción multiétnica y pluricultural de la nación. Sin embargo, ése no es un proceso fácil de adelantar, entre otras cosas, por el desconocimiento de la multiculturalidad y del multilingüismo en etnias transfronterizas, y por la falta de políticas educativas, culturales y lingüísticas que garanticen sus derechos culturales.

A pesar de la importancia central del tema ambiental en la agenda global y del interés de todos los países de hacer valer su biodiversidad en las grandes transacciones internacionales al respecto, los gobiernos nacionales aún no aceptan que podrían ganar capacidad de negociación si asumen una mirada transfronteriza que permita ver los ecosistemas estratégicos compartidos con los países colindantes, lo cual supone la superación del manejo propio de la correspondiente porción nacional. Una mirada transfronteriza al respecto es aún muy difícil, entre otras cosas, porque la frontera sigue siendo vista como un todo homogéneo o equiparada con los espacios más poblados y dinámicos desde el punto de vista económico, y se desconocen los distintos ámbitos fronterizos con sus problemáticas y oportunidades bi o trinacionales. Además, si bien se han dado varios procesos nacionales de adaptación de los mecanismos y las instituciones que deben atender la problemática fronteriza, no existe una política de regiones a partir de la cual se puedan generar dinámicas que pongan en ejecución las nuevas orientaciones de los grupos de integración o cooperación.

Tampoco se ha logrado poner en marcha un marco permanente de articulación entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas y su ausencia hace imposible desarrollar la política fronteriza acordada por los bloques de integración. Siguen primando los desencuentros permanentes entre capitales y fronteras. Con frecuencia los gobiernos nacionales desconocen que las fronteras son, ante todo, zonas de articulación cotidiana de una densa trama de lazos de muy diverso orden. No tienen en cuenta que las estrechas interacciones que se dan en la frontera crean una interdependencia objetiva, es decir, una situación en que la vida cotidiana está articulada a la porosidad del límite, y en ocasiones suelen asimilar el traspaso diario de la línea limítrofe por parte de los habitantes de ambos lados al contrabando o a la acción de las organizaciones criminales. En cambio, las poblaciones fronterizas suelen defender a ultranza la informalidad de sus relaciones y desconocer los efectos que la economía ilegal genera en el desarrollo y la seguridad de

su propio país y en el vecino. Las regiones de frontera sienten, además, que tuvieron más importancia antes de que se iniciaran los procesos de integración pues algunas contaban con regímenes especiales los cuales desaparecen con el establecimiento de zonas de libre comercio. El carácter específico de la zona de frontera no siempre es entendido por las mismas poblaciones fronterizas. Autoridades y habitantes de frontera asumen a veces actitudes nacionalistas cuando hay negociaciones con sus vecinos y en otras ocasiones reclaman su estrecha relación de vecindad cuando tienen que negociar con las capitales. Asimismo el carácter informal de sus relaciones limita el impacto que puedan tener las autoridades y las poblaciones fronterizas en las políticas y en la institucionalidad para el manejo de las fronteras.

La definición de ZIF o de regiones transfronterizas plantea modificaciones centrales en la relación de lo local con lo nacional, lo subregional y lo regional, que explican, en cierta forma, las dificultades que impiden la concreción de las políticas fronterizas comunitarias. Esas modificaciones enfrentan, entre otras cosas, la tradicional superposición entre las relaciones transfronterizas espontáneas, propias de las zonas de frontera, y los acuerdos intergubernamentales hechos en ejercicio de la soberanía estatal, lo que crea situaciones problemáticas en torno a los desafíos del desarrollo, la atención de asuntos socioeconómicos o de seguridad. De ahí que esas problemáticas suelen ser tratadas de manera diferente a escala local, nacional, subregional y regional, niveles entre los que, además, existen fuertes divergencias. A nivel local, la necesidad del otro y la mutua dependencia se imponen por sobre las divergencias y el conflicto, aunque sin eliminarlos del todo; los problemas suelen ser, por lo general, de poca monta y de más fácil solución. En cambio, desde el centro político los mismos problemas son abordados en otra perspectiva lo cual, muchas veces, conduce más a recriminaciones recíprocas que a una mutua cooperación. En ocasiones, los centros políticos convierten un diferendo local menor en un problema mayor o tratan de trasladar los problemas interestatales a las poblaciones de las regiones fronterizas, convirtiéndolas en área de enfrentamiento.

Al desacuerdo entre las capitales y las fronteras se agrega el hecho que los procesos de integración han sido impulsados por los gobiernos centrales y por los empresarios de los grandes polos de desarrollo, los cuales toman a los países como un todo homogéneo, no evalúan los efectos diferenciados que producen las medidas acordadas, no prevén compensaciones para las regiones perdedoras ni acompañan su reconversión. También incide negativamente en la frontera la reducción de la integración al mero aumento de los flujos comerciales y de las inversio-

nes mientras se relegan otras dimensiones, sean éstas sociales, educativas o culturales. Lo mismo ocurre con asuntos económicos indispensables como la coordinación de políticas o el papel de las fronteras, dado que éstas no están integradas a los circuitos productivos centrales y carecen de la infraestructura básica, de servicios y de transporte, elementos necesarios para que puedan ser competitivas.

### III. EL CAB Y LA CUESTIÓN FRONTERIZA

El proceso de regionalización con la integración andina y las iniciativas suramericanas le plantea al CAB, en particular, el reto de convertir el tema fronterizo/transfronterizo en eje transversal que atraviesa las distintas áreas y programas del CAB para que juegue su papel articulador como una de las entidades multilaterales más adecuadas para ello. Veamos algunas dimensiones y actividades posibles a manera de ejemplos que estimulen la discusión al interior del propio Convenio y entre sus países miembros para buscar los consensos necesarios en la puesta en marcha de un trabajo sistemático de mediano y largo plazo en las fronteras y las relaciones transfronterizas.

Una tarea estaría dirigida a acompañar y estimular ese cambio en la concepción tradicional del tema fronterizo, que pasa de ser asumido como un asunto de seguridad y soberanía nacional bajo responsabilidad de militares y diplomáticos, a una cuestión de desarrollo e integración transfronteriza en la que participan múltiples actores no sólo oficiales y nacionales sino no gubernamentales, sociales y locales. Ese acompañamiento demanda un gran conocimiento de las definiciones comunitarias, de los intentos nacionales de adecuar las normas legales y de los mecanismos locales que ayudarían en ese proceso. El estudio comparado de las definiciones constitucionales y del desarrollo institucional relacionado con el manejo de las fronteras puede ayudar a entender algunos de los obstáculos que impiden la cooperación transfronteriza.

Para contribuir a la identificación de temas e intereses comunes que le ayuden al conjunto de países miembros del Convenio a asumir la problemática fronteriza y a superar los problemas que dificultan la aplicación de los acuerdos de los organismos de integración al respecto, ayudaría el conocimiento de los distintos ámbitos fronterizos andinos, conosureños, suramericanos y caribeños. Estos trabajos que ya hemos iniciado, pueden mostrar las fuertes interacciones que forjan grandes oportunidades compartidas entre países colindantes.

La política adelantada por el Convenio Andrés Bello, de generar una cultura de la integración y de estimular la educación para la integración, podría tomar el eje fronterizo que ha venido ganando un importante lugar en la agenda de integración regional, con el fin de contribuir en una doble perspectiva. Por un lado, ayudar a una revisión binacional o trinacional de la historia de las fronteras compartidas, indispensable en la necesaria superación de las heridas que dejaron guerras que aún se narran, así como en el conocimiento de las diferencias que todavía se señalan como fuente de separación. Por otro lado, para ayudar a hacer visibles tanto las identidades locales transfronterizas como los ecosistemas compartidos, y a que ambas sean reconocidas como patrimonio integracionista que requiere un tratamiento concertado entre vecinos.

La construcción de ZIF o la puesta en marcha de megaproyectos de infraestructura exigen la generación de conocimiento con una amplia mirada transfronteriza y su transmisión a distintos estamentos sociales. En primer lugar, para lograr que los sectores implicados no sólo tengan conocimiento de esos procesos sino que además puedan identificar sus necesidades y demandas para la negociación con los planificadores e inversionistas de proyectos que pasarán por sus territorios. En segundo lugar para responder a la necesidad de las autoridades locales de elaborar planes de desarrollo social desde el imperativo de la integración transfronteriza, que partiendo del reconocimiento de la diversidad cultural, aborden de manera directa las dimensiones educativas, culturales y científicas tecnológicas. En tercer lugar para fortalecer procesos de integración espontánea de los actores locales con sus vecinos, transferir experiencias exitosas y, propiciar la formación de comités territoriales y de asociación de alcaldes, gobernadores, legisladores, planificadores de zonas fronterizas. En fin, para ayudar a poner en marcha un esfuerzo regional destinado a aplicar lo señalado desde la primera cumbre suramericana en cuanto a la necesidad de asumir las implicaciones ambientales y sociales de las obras de infraestructura, las cuales deben ayudar al desarrollo local y no reducirse a corredores entre mercados centrales; y a la necesidad de implementar mecanismos de participación y consenso con las comunidades afectadas o implicadas.

El Convenio puede contribuir al reconocimiento de las situaciones y prioridades que generan percepciones encontradas entre los centros políticos nacionales y las autoridades y poblaciones de las zonas fronterizas, y a su superación concertada. Por el lado de los gobiernos centrales, puede aportar a la aceptación de que existen relaciones más

estrechas entre las poblaciones fronterizas que con su respectiva capital, dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen una mayor similitud entre sí que con las condiciones propias del respectivo centro político nacional. Por el lado de las poblaciones fronterizas, puede ayudar a revisar la idea de que ya están integrados y que cualquier proceso nacional, andino o suramericano perturba o amenaza ese contacto informal permanente y sus tradicionales funciones así como las condiciones nacionales especiales logradas; y puede motivarlos a que, en cambio, asuman que los procesos subregionales o regionales también son fuentes de oportunidades cuyo aprovechamiento depende de la capacidad local de negociar y planificar el desarrollo y la integración fronteriza.

Varias son las iniciativas que en ese sentido se vienen trabajando, tales como el desarrollo de cursos formales e investigaciones desde las Cátedras de integración y los estudios que se están adelantando entorno a las encrucijadas actuales de las fronteras, derivadas de dinámicas ligadas a la globalización y regionalización y la caracterización de los distintos ámbitos fronterizos, desde la perspectiva socioeconómica, educativa y cultural.

De igual forma, se plantea realizar Foros en zonas de frontera para analizar:

- Las iniciativas de los gobiernos centrales y de las autoridades y comunidades de municipios fronterizos para avanzar en el desarrollo social y en la integración transfronteriza, y el conocimiento de experiencias locales, nacionales o multinacionales de puesta en marcha de las definiciones comunitarias sobre buena vecindad.
- La incorporación en los currículos de la educación básica, media y superior de pregrado o posgrado de la temática fronteriza y de su relación con la integración.
- Lo que la Comunidad Andina, Mercosur, la Comunidad Suramericana, la Asociación de Estados del Caribe y la Unión Europea han definido y puesto en marcha como política de desarrollo social e integración fronteriza.

Igualmente el CAB, en alianza con otras entidades, puede contribuir a la capacitación docente de funcionarios nacionales y de los municipios fronterizos a través de la realización de iniciativas como las que a continuación se enumeran:

- Foros, conversatorios, conferencias, simposios, paneles, congresos y encuentros locales y multinacionales con el fin de dar a conocer,

informar y divulgar temas centrales relacionados con las fronteras y la integración a un amplio número de funcionarios públicos, docentes, organizaciones sociales y comunidad en general.

- Seminarios y talleres dirigidos a grupos reducidos con el fin de incrementar habilidades, actualizar conocimientos y precisar conceptos en temas de interés.

- Cursos diseñados de acuerdo a la demanda aunque también promovidos con el interés de profundizar en temas concretos que mejoren la capacidad de respuesta y la gestión de los servidores públicos a todos los niveles o que ayuden a entender una coyuntura normativa, política, económica y social.

Como lo señalara el Secretario Ejecutivo en la presentación de este texto, desde la Coordinación del Área de Educación y del Proyecto Cátedras de Integración esperamos contar en el desarrollo de estas iniciativas, con los centros de educación superior, de nuestros países.

# DENSIDAD, INTEGRACIÓN Y CONFLICTO EN LA TRIPLE FRONTERA (PERÚ, BOLIVIA Y CHILE)\*

DR. SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este artículo desarrolla, en primer término, una discusión en torno a la integración transfronteriza como capital intangible y a la importancia de la densidad social y cultural como base de las relaciones bilaterales. En segundo término, analiza la emergencia de “regiones naturales supranacionales” con base en la densidad sociocultural y en su proyección como plataformas pivotaes en el contexto de la mundialización.

En este trabajo, es la triple frontera (Perú, Bolivia y Chile) la que se analiza en tanto “región natural supranacional”, haciendo un *flash-back* histórico de sus conflictos diplomático y nacionalista en la triple frontera.

---

<sup>1</sup> Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile.

\*Este artículo es un avance del proyecto de investigación Los capitales intangibles en la integración transfronteriza: Programas y proyectos integracionistas entre Bolivia y Chile en Educación Superior a fines del siglo XX, de la Extensión Cátedra Andrés Bello, 2005.

# DENSIDAD, INTEGRACIÓN Y CONFLICTO EN LA TRIPLE FRONTERA (PERÚ, BOLIVIA Y CHILE)\*

DR. SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este artículo desarrolla, en primer término, una discusión en torno a la integración transfronteriza como capital intangible y a la importancia de la densidad social y cultural como base de las relaciones bilaterales. En segundo término, analiza la emergencia de “regiones naturales supranacionales” con base en la densidad sociocultural y en su proyección como plataformas pivotaes en el contexto de la mundialización.

En este trabajo, es la triple frontera (Perú, Bolivia y Chile) la que se analiza en tanto “región natural supranacional”, haciendo un *flash-back* histórico de sus conflictos diplomático y nacionalista en la triple frontera.

---

<sup>1</sup> Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile.

\*Este artículo es un avance del proyecto de investigación Los capitales intangibles en la integración transfronteriza: Programas y proyectos integracionistas entre Bolivia y Chile en Educación Superior a fines del siglo XX, de la Extensión Cátedra Andrés Bello, 2005.

## I. DENSIDAD E INTEGRACIÓN

La densidad sociocultural de las relaciones entre los países está dada fundamentalmente por las sociedades civiles. Los flujos migratorios, los intercambios comerciales, las redes familiares, los vínculos culturales, las historias comunes, los acontecimientos históricos comunes que apelan al *pathos* y al *ethos* regional, los símbolos de significado popular como las fiestas religiosas transfronterizas, los topónimos y sitios patrimoniales reconocidos a un lado y otro de las fronteras, son, entre otros, los elementos que dan densidad a las relaciones entre regiones contiguas de países vecinos.

La importancia de la densidad de las relaciones entre los países fronterizos es su capacidad de amortiguar conflictos políticos y diplomáticos. Países que tienen una baja densidad en las relaciones bilaterales suelen verse afectados por declaraciones, opiniones o decisiones a nivel gubernamental que, vistas en el largo plazo, han sido notoriamente irrelevantes y/o coyunturales, empero su impacto no ha sido menor especialmente en las regiones directamente fronterizas.

Es posible también que a nivel nacional exista baja densidad en las relaciones entre dos países, pero a escala local esa densidad sea profunda. Ello ocurre generalmente cuando esas localidades son parte de “regiones naturales supranacionales”, donde los lazos familiares, históricos y culturales prevalecen por sobre los político-administrativos. En el caso de la triple frontera que aquí se analiza (sur del Perú, occidente de Bolivia y la región de Tarapacá de Chile), es notoriamente un ejemplo de una “región natural supranacional”, incluso podría incluirse en ese concepto al noroeste argentino (especialmente Jujuy) y a la región de Antofagasta de Chile. A pesar de los conocidos conflictos en esas fronteras (el frustrado plebiscito por Tacna y Arica, el problema del río

Lauca, el litigio por la Puna de de Atacama, etc.), la inexistencia de relaciones diplomáticas entre estos países (Vgr, Perú y Chile durante el oncenio de Augusto B. Leguía; entre Bolivia y Chile desde el fracaso de los acuerdos de Charaña, etc.), incluso la extrema situación que la frontera dividiera a dos comunidades simétricas y duales (en la lógica andina) como fue el caso de Pisiga Carpa y Pisiga Bolívar en la frontera boliviana-chilena, transformando a campesinos aymaras en bolivianos o chilenos, con la carga ideológico-patriótica que ello significa. A pesar de todo eso, nada ha evitado que sean fronteras y montañas vivas, porque la densidad de la cultura andina evita que las decisiones a nivel de Estado, sean diplomáticas o políticas, les afecte de modo directo a tal punto que se transformen en enemigos “a lo Schmitt” (2001: 149).

Dicha densidad cultural puede ser entendida (Boisier, 2001) como un capital cultural, pero sabemos que es mucho más porque se trata de una cultura en toda la extensión del concepto. Entonces, para el caso de las relaciones entre Bolivia y Chile existe una profunda densidad socio-cultural a nivel local en la frontera, especialmente por las comunidades andinas que la habitan. También las relaciones entre alcaldes rurales de comunas fronterizas son muy activas, generándose confianza entre estas autoridades locales, incluso la vinculación entre Oruro e Iquique tiene ya más de un siglo. A nivel meso (regional) la densidad es significativa en lo comercial, especialmente por el movimiento de mercaderías de la Zona Franca de Iquique. La paradoja emerge a nivel nacional, donde la densidad en todos esos aspectos es baja. Prácticamente no hay intercambio cultural y los flujos migratorios suelen enmarcarse a la I región (Tarapacá). Las relaciones diplomáticas no existen en el papel, pero tanto Chile como Bolivia consideran a sus consulados generales como verdaderas embajadas; empero, por el hecho de que no lo sean perjudica la densidad de la relación política entre ambos países. Conjeturamos que, por lo anterior, los conflictos que recurrentemente emergen en las relaciones políticas entre ambos países tienen un impacto notorio en las sociedades nacionales, pero no tanto en las regiones contiguas y aún menos en las comunidades de frontera.

La densidad cultural, social, económica y política entre Perú y Chile, a escala nacional, es mayor que con Bolivia, pero no lo suficiente como para suponer que los conflictos intergubernamentales no impacten las relaciones entre ambas sociedades. Incluso los flujos migratorios peruanos hacia el centro de Chile han alcanzado cifras aproximadas a las ochenta mil personas, por tanto, dejó de ser un fenómeno local o regional para transformarse en nacional. Conjeturamos aquí que el conflicto diplomático entre ambos países por las provincias de Tacna y

Arica, que se extendió por casi medio siglo, dejó una huella notoria en las relaciones de las comunidades de frontera, haciendo que la densidad sociocultural se debilitara, a pesar de los orígenes históricos comunes.

Consideramos que la densidad sociocultural es la base esencial, como un humus, para la integración efectiva en pos de la construcción de “regiones naturales supranacionales”, lo que necesariamente obliga a pensar en una nueva fenomenología de las relaciones transfronterizas. Estas “regiones naturales supranacionales”, que podríamos definir simplemente como “regiones transfronterizas”, deberían considerar a la cooperación descentralizada como su principal característica.

José Luis Rhi Sausi (2000), plantea que la cooperación descentralizada es, en primer lugar, promovida o guiada por instituciones subestatales, sean gobiernos regionales y/o gobiernos locales. En segundo lugar, se basa en el diálogo entre iguales. En tercer lugar, promueve la democracia participativa. En cuarto lugar, adopta un enfoque territorial del desarrollo. Como dice Boisier (2002), el desarrollo no se da en el aire sino es intrínsecamente territorial. Por lo mismo, el fenómeno del desarrollo en una región transfronteriza, que es lo mismo que decir regiones asociativas de frontera, no puede pensarse *in abstracto*, sin considerar a los sujetos reales que allí habitan, su cultura, su historia, porque poseen los capitales intangibles fundamentales (Boisier, 2001) para alcanzar no sólo el desarrollo sino el entendimiento entre comunidades vecinas de nacionalidades diferentes. Cuando esos capitales logran una sinergia positiva en una región transfronteriza, podríamos decir que se logra un nuevo capital intangible llamado integración. Este capital elimina por antonomasia el concepto de frontera. La integración no es sólo un buen deseo, es también un buen negocio.

Este capital intangible da confianza en zona de frontera para la llegada del capital económico. La integración como capital intangible es un activo de toda zona supranacional que, por lo mismo, es vista como una región elegible para la cooperación multilateral y descentralizada. La integración como capital tiene que ver con zonas de paz y libre tránsito. En regiones de frontera no se puede alcanzar el desarrollo sin este capital llamado integración, por muchos recursos naturales o económicos que tengamos. Parafraseando a Boisier podríamos decir que en regiones de frontera es la integración el capital que provoca la emergencia sistémica para el desarrollo, es decir, sería el factor que hace la diferencia entre crecimiento y desarrollo en regiones transfronterizas.

## II. ALGO DE HISTORIA

Perú, Bolivia y Chile se desarrollaron de espaldas a sus fronteras, mirando hacia sus capitales, acentuando los procesos de centralización del poder, condenando a sus territorios fronterizos extremos a una situación de marginalidad. Esas fronteras desde el mismo momento de la emergencia de estos Estados fueron vistas como hipótesis de conflicto; la doctrina del *Uti Possidetis Iuris* (1810) tomaba como antecedente las jurisdicciones que el imperio español había trazado en América,<sup>2</sup> lo que fue notoriamente impreciso y generó múltiples interpretaciones cuyas consecuencias fueron a veces fatales. Fue el caso de la frontera que delimitaba a Perú con Chile<sup>3</sup> y a Bolivia con Chile,<sup>4</sup> respecto del desierto de Atacama, conflicto que les llevó en definitiva a la guerra del Pacífico (1879-1883).

Los conflictos en las fronteras fueron reforzando las identidades nacionales con base en la negación u oposición del otro, dentro de la lógica amigo-enemigo (Schmitt, 1998). El cambio de definición de las funciones de estas fronteras en el contexto de la globalización conlleva recomposiciones importantes de las zonas consideradas. Sin poder decir que estemos asistiendo a la apertura total de las fronteras, y mucho menos a su desaparición, presenciamos ciertamente evoluciones inéditas en esos territorios. La noción de regiones transfronterizas ha surgido como una visión superadora de las fronteras decimonónicas. Dentro de ese marco, se destaca la importancia creciente de los movimientos migratorios, las relaciones más dinámicas entre las regiones vecinas, especialmente la acción de municipios de comunidades rurales. También, los proyectos de corredores bioceánicos participan de estos procesos de cooperación e integración. Un indicador del cambio de las fronteras es el interés de los Estados, en la última década, por crear nueva infra-

---

2 Samuel Durán Bachler, "La doctrina latinoamericana del Uti possidetis", en revista *Atenea* N° 432, Concepción, 1975.

3 Historiadores peruanos como Mariano Paz Soldán, Evaristo San Cristóval y Manuel González de la Rosa, han sostenido que Perú tuvo límites con Chile, que hacia 1810 la parte alta de Atacama le correspondía a Bolivia y la parte baja hasta Paposo a Perú. Esta opinión deja por cierto sin litoral a Bolivia.

4 Historiadores bolivianos como Fernando Cajías y chilenos como Sergio Villalobos y Jaime Eyzaguirre, han planteado opiniones contrapuestas respecto de la frontera entre ambos países, especialmente respecto de la importancia de Cobija.

estructura de comunicación física que mejore la accesibilidad (Sistema Integrado de Tránsito, SIT); sin embargo, ha habido un retroceso en el plano energético, donde han surgido importantes conflictos internos, como el caso de Bolivia con el problema del gas (Pulso, 2004), que han afectado las relaciones entre los Estados, especialmente con Chile.

Estos nuevos fenómenos que emergen en las tradicionales fronteras del Cono Sur permiten repensar las relaciones entre los estados y entre las regiones asociativas de frontera RAE (Boisier, 1999), desde perspectivas disciplinarias diferentes a las que tradicionalmente han abordado dicha problemática, como la ciencia política y las relaciones internacionales. Para el caso específico de las relaciones transfronterizas, disciplinas como la Antropología, la Historia Regional y la Geografía Cultural, entre otras, parecen tomar un papel más protagónico.

Dentro del Cono Sur, probablemente, una de las fronteras más complejas es aquella donde convergen Perú, Bolivia y Chile. Aquí se le denominará “triple-frontera”. Es la que comenzó a definirse a partir del Tratado de Ancón entre Perú y Chile (octubre 1883), que se delimitó con el Tratado de Lima (junio 1929) “a la altura aproximada de los paralelos 17°30' y 18°30'” (Lagos, 1981: 15), y que ha continuado siendo objeto de reivindicaciones o propuestas (corredor boliviano 1975).

En la triple-frontera, ha sido en los últimos años la demanda marítima boliviana la que ha generado la mayor tensión. El derecho internacional de los países mediterráneos, especialmente a partir de la implosión de la Unión Soviética (Witker, 2005), ha motivado aún más a este país en su demanda marítima, teniendo como el logro más concreto en la triple-frontera los Acuerdos de Ilo entre Bolivia y Perú, suscritos como el Convenio Marco “Gran Mariscal Andrés de Santa Cruz”, el 24 de enero de 1992, que aprueba la ejecución del Proyecto de Amistad, Integración, Complementación y Desarrollo, con los siguientes componentes:

a. Concesión a Bolivia del libre uso de sus instalaciones portuarias en Ilo.

b. Desarrollo de una Zona Franca Industrial para uso de empresas de Bolivia, bajo el régimen jurisdiccional y legislación del Perú, cediendo la administración a una empresa promotora, de carácter privado, mayoritariamente boliviana, por el tiempo de 50 años, renovables por iguales períodos, que operará sobre una extensión de 163,5 has., sin conllevar transferencia de propiedad.

c. Desarrollo de una Zona Franca turística, con una longitud de 5 km. sobre 200 has. en playa del litoral de Ilo, cediendo la administración a

una empresa promotora, de carácter privado, mayoritariamente boliviana, por el tiempo de 99 años, renovables por iguales períodos.

d. El Acuerdo para la construcción del Poliducto a Ilo, en el que se conviene el establecimiento de un Poliducto entre Bolivia y Perú, y se dispone que su construcción, mantenimiento y operación estarán sujetos a un régimen especial dentro los principios del libre tránsito (Orias, 2005).

Ricardo Hausman (citado por Witker, 2005) propone tres cursos de acción para superar las dificultades que entraña la mediterraneidad para algunos países: desarrollo de infraestructura, desarrollo tecnológico e integración. Ramiro Orias (2003: 36), en esa misma dirección, apunta que:

Sudamérica, si quiere convertirse en comunidad, como parte de la visión compartida que debe construir, debe resolver cooperativamente en cada uno de los ejes temáticos de la integración, la ecuación que le plantea el *dilema del prisionero*, generando opciones de beneficio mutuo, mediante el desarrollo de sus propios regímenes internacionales en estas materias.

La pregunta es si ¿la actual dinámica territorial, social y cultural de la triple-frontera permitiría la creación de una zona de Paz e Integración (Anaya, 1987; Aranibar, 1998) o una Región Asociativa de Frontera (Boisier, 1999)? Para responder a esa pregunta se nos hace necesario formularnos otra: ¿Qué ha caracterizado a la dinámica interna de las comunidades aledañas a la triple-frontera?

Desde una mirada general podemos decir que se ha caracterizado por una historia de conflictos (Palacios, 1974; Basadre, 1878; Díaz Aguad, 1998; González, 2004). Conflictos que eran fundamentalmente diplomáticos, que tuvieron un impacto directo en la población local (Manrique, 1994; Yepes, 1999; González, 2004b), pero no sabemos su profundidad en las comunidades rurales de la triple-frontera. Tampoco sabemos si ese impacto sociocultural se transformó (enmascarado de nacionalismo) en un clivaje para la integración de dicho territorio.

La demanda boliviana, en todos los foros internacionales, por recuperar su cualidad marítima, presionó no solamente a Chile, sino también a Perú, para la búsqueda de soluciones que cada cierto tiempo tuvieron a la triple-frontera como el escenario del problema, siendo el “Acta o declaración de Charaña” (1975) lo más próximo a un acuerdo entre los tres países, donde el territorio de la triple-frontera se veía directamente afectado. Si dicha cesión hubiese prosperado el

territorio entregado a Bolivia habría sido por el norte la frontera con Perú definida en 1929, por el sur la quebrada de Gallinazos y el borde norte de la quebrada de Lluta hasta el límite con Bolivia. Es decir, comunidades que antes de 1883 fueron peruanas, después entre ese año y 1929 debieron enfrentar el dilema (plebiscito) de seguir siendo peruanas o adquirir la nacionalidad chilena, pero que el tratado de Lima las dejó definitivamente chilenas, dicho acuerdo de 1975 pudo transformarlas en bolivianas.

El fracaso de Charaña no hizo sino aumentar la presión boliviana en los foros internacionales. La reciente conmemoración de los cien años del tratado de Paz y Amistad entre Bolivia y Chile (1904–2004) demuestran que esa demanda continúa, incluso se ha visto incrementada.

No obstante, a pesar del problema diplomático, las relaciones comerciales entre Bolivia y Chile, a través de sus puertos de Arica e Iquique, no se ha detenido, debido al carácter “natural” de esa relación. Rigoberto Sánchez, quien recientemente ha publicado su tesis de maestría sobre la oferta portuaria chilena para Bolivia, señala que:

...las ciudades puertos de Arica e Iquique compiten por las cargas bolivianas, ofreciendo seguridad, servicios de calidad y líneas navieras principales hacia los mercados de destino. El puerto de Arica dispone de una larga experiencia en el manejo de las cargas de exportación, conformada principalmente por carga a granel, mientras que el puerto de Iquique se ha especializado en el manejo eficiente de contenedores, cuyas cargas provenientes del Asia-Pacífico representan un porcentaje significativo del comercio de importación que Bolivia realiza a través de las compras en la Zona Franca de Iquique. (2005b: 128).

No es el tratado de 1904 el que dinamiza actualmente la relación comercial entre Bolivia y Chile, sino la competencia entre los puertos por adquirir la carga boliviana (brasileña, paraguaya, argentina, etc.) destinada al mercado internacional, especialmente al Asia Pacífico. La oferta portuaria (chilena y peruana) afecta a la triple-frontera no sólo por los flujos comerciales y de población, sino porque ayuda a una política vecinal y ofrece un campo para acciones paradiplomáticas de actores no-estatales de frontera (Lacaste, 2004).

Es decir, a pesar de los cien años de un conflicto diplomático, en este plano de los acuerdos bilaterales ha habido avances, a saber: “el tratado de 1904, las Convenciones sobre tránsito de 1912 y 1937, la Declaración de Arica de 1953, los acuerdos de Complementación

económica de 1955, etc. (Orias et al, 2001: 167). Este interesante movimiento comercial y poblacional y los acuerdos internacionales han tenido su lado oscuro expresado por el contrabando y el narcotráfico, las controversias por las aguas del río Lauca (1962) y los manantiales del Silala, el minado de la frontera, el no restablecimiento de relaciones diplomáticas, etc., “casi no hay período en que estos pueblos, hermanados en América, hayan podido realizar obras de progreso conjunto...” (Carrasco, 1990: 14), siendo, la triple-frontera el territorio más directamente afectado por las decisiones y acciones de ambos países y del Perú.

### III. NACIONALISMO EN LA TRIPLE-FRONTERA

Los procesos de chilenización, peruanización y bolivianización han impactado ideológicamente en las comunidades de la triple-frontera. Estos procesos se han sustentado no solamente en el discurso o acción nacionalistas de determinados grupos, sino en agencias estatales de reproducción cultural (Bourdieu, 1995; Bernstein, 1993; Althusser, 1977), como es el caso de la escuela, donde su presencia en el mundo andino ha sido estudiada, tanto para el caso chileno (Álvarez, 1987; Gundermann, 1990; Chipana, 1996; González, 2002b), como para los casos peruano (Zúñiga, 1987) y boliviano (Pérez, 1992). Proponemos que, en el período estudiado, la cultura andina (Hidalgo, 2004) de las comunidades rurales ha entrado en colisión con el *ethos* nacionalista de los tres países que confluyen en la triple-frontera.

El nacionalismo en la triple-frontera, conjeturamos, surgió de la *Pax Castrense* que se estableció después de la ocupación chilena de las provincias de Tacna y Arica entre 1880 y 1929, especialmente a partir de 1902 (Palacios, 1974) y hasta la salida de la Comisión Plebiscitaria Norteamericana, cuando declara al plebiscito por Tacna y Arica impracticable o imposible en junio de 1926 (Yepes, 1999). Perú logró un triunfo diplomático, porque el 21 de mayo de 1926 se había cerrado definitivamente la inscripción de sufragantes, el total fue 5.908 de los cuales sólo 21 de ellos eran peruanos, el resto: nativos del territorio, 2.185; residentes, 3.155; extranjeros, 536. Únicamente 32 solicitudes habían sido rechazadas por las juntas. Dado el boicot peruano, parecía evidente que la totalidad o casi la totalidad de los inscritos votaría por Chile (Vial, 1994: 330). En 1894, cuando debió celebrarse, según lo estipulaba el Tratado de Ancón, Tacna tenía: peruanos 24.092, chilenos 999 y extranjeros 884. Pero fue un triunfo pírrico, pues debió volver a

la mesa de negociaciones en 1928, sin los Estados Unidos como árbitro. Para Chile, Perú era un enemigo real y para éste Chile un enemigo absoluto (Schmitt, 1998), por ello la gran dificultad de llegar a un arreglo directo, sin un árbitro que lograra vincular dos discursos políticos que respondían a códigos diferentes.

Las comunidades indígenas o campesinas de la triple-frontera internalizaron el discurso nacionalista amigo/enemigo modificando las relaciones étnicas tradicionales transfronterizas. En otras palabras, sería durante la posguerra que los campesinos (aymaras) de la triple-frontera asumen o presumen un cambio identitario al ser o declararse primeramente peruanos, bolivianos o chilenos que indígenas.

Con posterioridad a 1929 el conflicto continuó. El protocolo complementario en su artículo primero impide ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios (Tacna y Arica) que quedaron bajo sus respectivas soberanías, lo que significó cerrarle las posibilidades a Bolivia de una solución a su problema de la mediterraneidad a través de una negociación directa con Chile, este acuerdo se llamó “la llave y el candado”. De ese modo, Perú y Chile, decidieron negarle a Bolivia su papel de tercera parte involucrada, pero a su vez consiguieron para sí una “soberanía perforada” (Witker, 2005) de sus respectivos territorios, al obligarse mutuamente a consultarse, como sucedió con el Acta de Charaña. El 8 de febrero de 1975, los presidentes Banzer y Pinochet se reunieron en dicho pueblo fronterizo, en un acto emblemático de un acuerdo que tuvo a Perú como el tercero ausente. Un ausente que tenía un poder dado por el Protocolo Complementario del Tratado de Lima.

Antes que ambos países se decidieran por la “partija” (Tacna para el Perú y Arica para Chile), hubo otra propuesta de solución, además del propio plebiscito contemplado en el Tratado de Ancón, la cual parecía ser la más democrática de todas las soluciones, ya que sería la población residente la que definiría el destino de esos territorios. Cabe la duda razonable si las diplomacias de ambos países creyeron realmente en esta solución, pues al cabo tanto Perú como Chile la abortaron. Entre otras propuestas estuvo la idea del presidente Leguía de una administración conjunta de Arica por Perú y Chile. Otra fue la neutralización de Arica. También rondó la idea de un protectorado norteamericano e incluso la de crear un Estado independiente en esa región llamado San Martín, supuestamente idea de Kellogg (Vial, 1994). Estas soluciones diplomáticas generaron impacto en la frontera real, ya sea por acciones de colonización por parte de Chile, como por los temores de los residentes peruanos frente a un cambio del estado de derecho que

les regiría después del plebiscito. Esta situación de colisiones internas en la frontera (González, 2005) posibilitó el clima social y político propio de una *Pax Castrense*. La *Pax Castrense* expresa un área gris que se sitúa entre el blanco y el negro que observa Schmitt, entre guerra y paz, entre amigo/enemigo (Schmitt, 2001; Garay, 2001). A pesar de ello, es un concepto límite, porque sólo es posible bajo un estado de excepción. La *Pax Castrense*, entendida como política de Estado nos permite relacionar lo local con lo diplomático, lo fronterizo con lo central, lo provincial con lo nacional, lo psicológico con lo estructural, el testimonio personal con el discurso político, la microhistoria con la historia oficial.

La *Pax Castrense* genera una belicización de la política (Tapia, 1989), la que puede quedarse sólo en el discurso de la política exterior de los estados sin afectar directamente a la población civil, pero cuando existen territorios ocupados, el enemigo teórico construido en el discurso político generalmente deviene en un enemigo real, como ocurrió en Tacna y Arica y, posteriormente, en toda la triple-frontera.

Cabe señalar que la *Pax Castrense* en la triple-frontera nunca llegó al *casus belli*. Es relevante conjeturar sobre lo que impidió que el clima de *Pax Castrense* entre Perú y Chile provocase un *casus belli*, a pesar de la violencia social ejercida en las provincias en litigio (Vgr. Ligas Patrióticas), o por las declaraciones beligerantes de autoridades (Vgr. discursos de Augusto Leguía; Ladislao Errázuriz, etc.), o por la ocupación ilegal de territorios (Vgr. Tarata); etc. Incluso asesinatos emblemáticos como el de Antonio Mollo, o asaltos con resultado de muerte a carabineros chilenos, como el caso de Challavinto, no fueron suficientes para un *casus belli*. Para Perú como para Chile (especialmente para el presidente Augusto B. Leguía), Tacna y Arica fueron un recurso político para la estabilidad interna, al ser empleadas como un elemento de unidad nacional, así como el problema de mediterraneidad lo ha sido para Bolivia. También conjeturamos que el *casus belli* fue impedido por el tejido cultural de la sociedad de frontera, cuya profundidad histórica ofrecía un soporte social para el conflicto que no respondía necesariamente a “lo nacional” sino a “lo étnico”.

El conflicto “nacional” enmascara un conflicto que podría ser “comunitario” o “étnico”. En las largas negociaciones diplomáticas de Chile con Perú y Chile con Bolivia, especialmente después de 1894 (año en que debió realizarse el plebiscito según el Tratado de Ancón), el discurso diplomático (peruano y chileno) anterior al Tratado de Lima (junio de 1929), tuvo contenidos propios de una visión amigo/enemigo (Schmitt, 1989), especialmente entre Perú y Chile, que hizo

surgir en la zona de frontera a grupos xenófobos, cuya acción dañó el tejido social y cultural de las comunidades rurales del territorio de frontera. En dichos discursos, conjeturamos, Chile entendió que al territorio ocupado (Tacna y Arica) le correspondía fundamentalmente una entidad jurídico-política, por tanto, no se cuestiona la soberanía política, es decir la importancia de una colectividad unida por una tradición y una simbología. Contrariamente, Perú miraba más lo ético y sociológico (Nación) que lo jurídico-político (Estado). Por lo mismo, ambos países representaban dos proyectos políticos de desarrollo diferentes para la zona, a saber: Chile lo asoció con la modernidad (y por añadidura con la civilización y el progreso) mientras Perú con la tradición y la cultura andinas. Bolivia, por su parte, planteó un proyecto político de desarrollo de esa zona como parte del desarrollo general del país, donde la reivindicación del litoral sería la piedra de toque que los posibilitaría. Entendemos aquí el concepto de proyecto político como lo plantea Boisier (1996).

El conocido conflicto por Tacna y Arica suele ocultar la situación vivida por las comunidades rurales durante el largo litigio entre Perú y Chile. Comunidades como Calana, Pachía, Candarave, en la zona de Tacna, incluso Tarata que estuvo ocupada irregularmente hasta 1925. En la zona de Arica y Parinacota, Putre, Socoroma, Belén, Camarones, enfrentaron no solamente de modo directo el conflicto diplomático, sino que se generaron conflictos internos que determinaron las relaciones de poder, donde el problema de la propiedad de la tierra fue particularmente relevante. Estos conflictos perduran hasta nuestros días. Autores como Gundermann (1997), Héctor González (1997, 1990), han estudiado profundamente el problema de la propiedad de la tierra, incluso analizando comunidades concretas como Putre (Ruz et al, 2001), Sibaya (Díaz et al, 2005) o Timar (González Cortés, 1990); empero parece necesario incorporar la variable “relaciones internacionales”, para entender la acción del Estado en la inscripción de tierras (Ruz, 2003). Conjeturamos que los conflictos internos de las comunidades (muchos de los cuales son por la propiedad de la tierra) se debieron a acciones de los Estados como resultado del conflicto diplomático entre Perú, Chile y Bolivia. La posguerra del Pacífico no dejó indiferentes a los campesinos de la triple-frontera, no porque ellos se vieran involucrados directamente en el conflicto bélico, sino porque entendieron que una nueva República significaba registrar nuevamente sus propiedades. Este generó denuncias de los “aymaras chilenos” en contra de los “aymaras bolivianos”, recurriendo a la nueva frontera internacional (González, 2002b). Según Ruz, “el historial de constitución de propiedad entre el

impuesto del Estado chileno y las comunidades y población rural de Arica, comienza a definirse tempranamente, hacia 1887” (2003: 40), fecha en la que se puede encontrar documentación en los conservadores de bienes raíces (Gundermann, 1998).

La situación internacional y la visión de las sociedades han cambiado profundamente desde el Tratado de Lima de 1929, incluso desde el 13 de noviembre de 1999, cuando se firmó en Lima el Acta de Ejecución del Artículo V de dicho Tratado y a su Protocolo Complementario. Tanto por la presión de la globalización como por la descentralización de los Estados Nacionales ha cambiado la mirada de las fronteras internacionales, donde “lo fronterizo” ha dado paso a “lo transfronterizo”, y el “conflicto” a la “cooperación”. Raúl Barrios, ya en 1997, señalaba en un libro escrito en conjunto por especialistas de los tres países que “que una plataforma portuaria en el Pacífico Sur, que involucre simultáneamente a Bolivia, Chile y Perú, requerirá de un significativo esfuerzo de integración física...” y “la propuesta de proyección externa trinacional no puede dejar de abordar un problema de orden político localizado en ciertas políticas de seguridad basadas en el recelo o en el temor...” (Barrios, 1997: 12).

#### IV. DE REGIÓN TRANSFRONTERIZA A PLATAFORMA PIVOTAL

Bob Jessop (2004) señala que las regiones transfronterizas se han convertido en objetos específicos de políticas y no sólo en territorios económicos. Dichas políticas, por las características del fenómeno regional transfronterizo, deben estar basadas en la cooperación descentralizada (Rhi Sausi, 2000), donde la integración es entendida como un capital intangible (Boisier, 2001) y base fundamental para el desarrollo endógeno. Sin embargo, el caso de la triple-frontera debe ser estudiado para saber si efectivamente estas nuevas tendencias en las relaciones internacionales pueden efectivamente desarrollarse o, si por el contrario, existen clivajes producto de los tradicionales conflictos nacionalista y étnico. El Instituto Internacional de Integración dependiente del Convenio Andrés Bello ha implementado con éxito proyectos de integración en la triple-frontera, como Aula Viva y Escuelas Sin Frontera, pero todavía muy circunscritos a determinadas localidades. De igual modo, los municipios rurales de los tres países han logrado estructurar redes de colaboración, también las universidades han logrado crear redes que permiten la movilidad estudiantil y la organización de seminarios de integración subregional (Vgr. Criscos).

La triple-frontera ha sido tradicionalmente una zona de alta movilidad de mano de obra. Si bien el destino de estas migraciones fue hacia el antiguo Tarapacá (actual provincia de Iquique), la provincia de Arica (especialmente por el ferrocarril Arica-La Paz) fue un puerto activo tanto en los períodos de auge como de crisis salitreros (González 2002a). En los últimos cincuenta años la inmigración ha aumentado (Martínez, 2003; Stefoni, 2003) y cambiado su carácter, dejando de ser pendular para ser más permanente y, además, se ha feminizado (incremento de la presencia de mujeres). Conjeturamos que esta inmigración presiona por redefinir las relaciones transfronterizas en la zona de la triple-frontera, generando, por un lado, una oportunidad para la paradiplomacia y, por otro, un desafío frente a la posibilidad que vuelvan a surgir movimientos xenófobos o nacionalistas similares a los del período preplebiscitario, desde cualquiera de los tres países estudiados.

El elemento central del conflicto diplomático en la triple-frontera ha sido el concepto de soberanía. Autores del prestigio diplomático como Antonio Aranibar han realizado un esfuerzo por superar los contenidos decimonónicos de dicho concepto, con la convicción que ello podría resolver el dilema boliviano-chileno (Aranibar, 1998). Julio Garrett habla de soberanía de jure y no de facto (2005). Aranibar y Garrett fueron cancilleres bolivianos. Según Witker (2005) la globalización ha iniciado tendencias que permiten una mayor autonomía de las regiones, lo que se denomina “soberanía perforada”.

Duchácek, Kaiser, los españoles Aldecoa y Jáuregui, y el propio Soldatos remiten parte importante de la perforación de la soberanía a los actores subnacionales, que emanan de las regiones, de las ciudades, y de sectores específicos de la administración del Estado en su esfuerzo por internacionalizarse y encontrar un lugar activo en el proceso globalizador. (Witker, 2005: 80).

En la triple-frontera, efectivamente, esas tendencias pueden observarse en los flujos comerciales generados por la Zona Franca de Iquique, las cargas de los puertos de Ilo, Matarani, Arica e Iquique, la presencia de las grandes Compañías Mineras, incluso en acciones de los propios gobiernos. Un ejemplo notorio ha sido el cambio de nombre de los “Comités de Fronteras” por “Comités de Integración”, demostrando con ello otro espíritu en las relaciones bi y trilaterales entre nuestros países; por cierto, la emergencia de un “área de paz e integración transfronteriza” debería ser el resultado de una sinergia que

todavía requiere de una mayor densidad sociocultural positiva entre nuestras naciones.

Cuando hoy se piensa, para la región transfronteriza circundante de la triple-frontera, en una plataforma exportadora, entendemos que estamos pensando en red de negocios y relaciones socioculturales. Hoy los negocios no son sólo negocios, son paradiplomacia, se trata de una nueva forma de hacer relaciones internacionales. Cuando regiones subnacionales mediante acuerdos estratégicos se asocian (mejor aún cuando son contiguas, como Arica con Tacna, Iquique con Oruro, etc.) emerge una sinergia producto de esa asociatividad que les permite posicionarse mejor en los mercados internacionales y, por añadidura, en la globalización, que es más que mercado, es la cultural universal.

Esta asociatividad, a pesar de su notoria modernidad, no debería ir en contra al antiguo “demos”, es decir siempre será preferible que los acuerdos estratégicos sean sancionados o socializados con las comunidades o sociedades reales, para darle no sólo legitimidad social sino proyección de largo plazo.

Estos acuerdos entre regiones fronterizas tienen una valor similar a la “minka” andina, en el sentido de ayuda mutua (capital social), donde las plataformas exportadoras son el motivo del trabajo conjunto, en consideración de la obvia “exogeneidad” que tienen los actuales procesos económicos internacionales. Las regiones cada vez controlan menos los factores económicos del mercado, por lo mismo, es necesario potenciar la capacidad de negociación a escala global, las regiones como las nuestras deberían dejar atrás la vieja conducta de trampero para transformarse más en cazador, es decir, estar no sólo atentos a las oportunidades sino salir a su encuentro. En otras palabras, pasar del estilo circular y lento del cóndor para las decisiones y dar paso al estilo rápido y certero del águila.

Todos aquí sabemos que existe o debería existir una integración natural entre nuestras regiones subnacionales de Perú, Bolivia y Chile; no deberíamos conformarnos con levantar un monumento en el tripartito,<sup>5</sup> y sabemos que tenemos una posición geoestratégica a escala mundial, especialmente dentro de la cuenca del Pacífico. Pero, la vieja mentalidad puede seguir obligándonos a mirar al mundo como regiones marginales y, mirar a las capitales (Lima, La Paz o Santiago), con una actitud de subordinación y dependencia.

---

5 Zona o vértice donde convergen los tres países.

## V. PALABRAS FINALES

Respecto del conflicto chileno-peruano, podemos decir que desde 1883 a 1929 pasaron cuarenta y cinco años para que ambos países lograran llegar a un acuerdo por las provincias de Tacna y Arica, definiendo una frontera nueva que separó comunidades con raíces comunes. Desde entonces, el conflicto continuó al cerrarle las puertas a Bolivia (protocolo complementario del Tratado de Lima de 1929) en esa zona para una solución a su problema de mediterraneidad. Con relación al conflicto chileno-boliviano, el pasado año se cumplieron los cien años del tratado de paz y amistad de 1904, que inaugura una nueva etapa en la reivindicación marítima boliviana. Es decir, los conflictos en la triple-frontera son centenarios y, por lo mismo, sus raíces son profundas; no es posible superarlos con la vieja mentalidad del paradigma del Estado-nación, por lo tanto, son la mundialización, la descentralización, la cooperación multilateral, la movilidad académica, las migraciones, los intercambios culturales, los bloques regionales, la asociatividad de la nueva economía internacional y la paradiplomacia, entre otros, los componentes de la nueva mentalidad y el paradigma emergente que podrían integrar estos espacios separados en el siglo diecinueve y primer tercio del siglo veinte.

Consideramos que la densidad sociocultural es la base esencial para la integración efectiva en pos de la construcción de “regiones naturales supranacionales”, lo que necesariamente obliga a pensar en una nueva fenomenología de las relaciones transfronterizas, donde la integración debe ser entendida como la primera inversión a realizar en tanto capital intangible. Es necesario, parafraseando una vez más a Boisier (1996), pero en referencia a una región transfronteriza, levantar un proyecto político de desarrollo.

El cóndor vuela sobre las fronteras de las regiones andinas con un vuelo amplio, suave y lento, como si estuviera reflexionando antes de posarse sobre el territorio, empero el hombre con el pecho lleno de nacionalismo ha actuado en la frontera con la voluntad de un águila, certero, presto al detalle y actuando con rapidez (y con violencia). Al parecer no se ha detenido a reflexionar sobre los beneficios de la integración del territorio, al contrario, hemos estado siempre prestos a observar los conflictos y las diferencias, demarcando las fronteras, generando un círculo perverso de temores y violencia. En cambio, frente a la mundialización hemos tenido dudas y lentitud para enfrentar unidos los nuevos desafíos y oportunidades que ella representa. Bolivia, Perú

y Chile (en ese orden) han tenido una conducta de cóndor y menos de águila frente a la apertura externa.

Quizás deberíamos ser más cóndor y menos águila para alcanzar la integración, y más águila y menos cóndor para volar en la globalización.

## VI. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AKZIN, Benjamín, *Estado y Nación*, México, Ediciones Fondo de Cultura Económica, 1968.
- ALBÓ, Xavier; Quispe, Víctor, *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, La Paz, Plural ediciones, CIPCA, 2004.
- ANAYA, Ricardo, *Arica trinacional: Bolivia, Chile y Perú*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro, 1987.
- ANDERSON, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ARANÍBAR Quiroga, Antonio, *Bolivia, Chile y Perú: hacia un futuro compartido*, La Paz, Plural Editores, 1999.
- ARENDET, Ana, *Crisis de la República*, Madrid, Taurus, 1998.
- ARENDET, Ana, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.
- ARON, Raymond, *Lecciones sobre la historia. Cursos del Collège de France*, México, Editorial F.C.E., 1996.
- “Paz y Guerra entre las Naciones”, en revista de Occidente, Madrid, 1963.
  - *Ensayo sobre las libertades*, México, Alianza Editorial, 1990.
  - *Estudios políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BAPTISTA Gumucio, Mariano, *Chile-Bolivia. La agenda inconclusa*, Santiago, LOM Ediciones, 1991.
- BARRIOS, Raúl (Editor), *Bolivia, Chile y Perú. Una opción cooperativa*, La Paz, UDAPEX, ILDIS, III, CAF, 1997.
- BARROS, Mario, *Historia diplomática de Chile 1541-1938*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.
- BARROS Borgoño, Luis, *La cuestión del Pacífico y las nuevas orientaciones de Bolivia*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1922.
- BARROS Jarpa, Ernesto, “Hacia la solución. Apuntes al margen de la negociación chileno-peruana de 1921”, Santiago, Imprenta Universitaria, 1922.
- BASADRE, Jorge, *Infancia en Tacna*, Lima, Ed. Talleres Gráficos de PL, Villanueva S.A., 1959.
- *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, Lima, Talleres Litográficos de la Editorial Universitaria S.A., 1983.
  - *La vida y la historia. Ensayo sobre personas, lugares y problemas*, Lima, Fondo del Libro BIP, 1975.
  - *Perú: problema y posibilidad*, Lima, Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, 1994.
  - *Apertura*, Lima, Ediciones Taller, 1978.
- BEDEGRAL, Guillermo et al, *Coordinación de políticas exteriores y diplomacia de cumbres*, La Paz, CAF, UDAPEX, 2003.

- BELAUNDE, Víctor Andrés, *Los tarapaqueños en las conferencias de Washington*, Lima, Biblioteca del Mercurio Peruano, 1922.
- BENJAMIN, Walter, *Para una crítica de la violencia*, Madrid, Taurus, 1991.
- BERNHARDSON, W., “Tierra, trabajo y ganadería indígena en la economía regional de Arica”, en revista *Chungará* N° 15, Universidad de Tarapacá, 1985.
- BOCCHIO Rejas, Luis Orlando, *Los tacneños y el corredor para Bolivia*, Lima, Editorial Minerva, 1978.
- BOISIER SERGIO, “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político”, en *Planejamento e Políticas Públicas* N° 13, Brasília, IPEA, 1996.
- “Breve síntesis sobre integración fronteriza, crecimiento y desarrollo”, mimeo, Buenos Aires, noviembre 1999.
- *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, 2001.
- BOURDIEU, Pierre, *Questions de Sociologie*, París, Minuit, 1980.
- BOURDIEU, P.; Passeron, Claude, *La reproducción*, México, Ed. Fontamara, 1995.
- BRUCE St. John, Ronald, *La política exterior del Perú*, Lima, Asociación de funcionarios del servicio diplomático del Perú, 1999.
- CAB, *Informe sobre el Estado de la Integración 2003. Situación de los procesos de integración en América latina: Avances y desafíos*, La Paz, Bolivia, Convenio Andrés Bello, Instituto Internacional de Integración, 2004.
- CALDERÓN Cousiño, Adolfo, *Breve Historia diplomática de las relaciones chileno-peruanas 1819-1879*, Santiago, Empresa Zig Zag, 1919.
- CALDERÓN, Félix, *El tratado de 1929. La otra Historia*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2000.
- CAMPERO Prudencio, Fernando, (Editor), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999.
- CARRASCO, Sergio, *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria; 1990.
- CASTRO, Luis, “Tarapacá 1880-1936: debates, reflexiones, propuestas y proyectos en torno al problema del desarrollo”, en revista *Temas Regionales*, Arica, 1995, págs. 21-32.
- CAVAGNARO Orellana, Luis, *Materiales para la Historia de Tacna*, Tacna, Fondo Editorial de la Universidad Privada de Tacna, 1994.
- CRUCHAGA Ossa, Alberto, *Estudios de Historia Diplomática chilena*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1962.
- DÍAZ Aguad, Alfonso, “Visión de la problemática política y social de Tacna y Arica, a través de la prensa local, 1818-1926”, en revista *Temas Regionales* N° 1, Arica, invierno 1998.

- DÍAZ Araya, Alberto et al, *Tarapacá, un desierto de historias. Historia, cultura y memoria en el norte chileno. Siglos XIX-XX*, Iquique, Taller de investigaciones culturales “TINCU”-FONDART, 2005.
- *Sibaya, el Pasado de una Comunidad Andina de la precordillera tarapaqueña. Siglos XVI- XIX*, Taller de investigaciones culturales “TINCU”-FONDART, 2005.
- DURÁN Bachler, Samuel, “La doctrina latinoamericana del Uti possidetis”, en revista *Atenea*, Concepción, 1975, Número 432.
- EGAÑA, Rafael, *La cuestión de Tacna y Arica*, Santiago, Imprenta, litografía y encuadernación Barcelona, 1900.
- EGUIGUREN Guzmán, Juan Eduardo, *Relaciones internacionales: una perspectiva antropológica*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1987.
- JAIME Eyzaguire, *Breve historia de las fronteras de Chile*, Editorial Universitaria, 1979.
- *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*, Editorial Zig-Zag, 1963.
- FERNANDINI, José Luis, *La peruanidad de Arica y Tarapacá*, Lima, Ediciones Cóndor, s/a.
- GALLARDO Nieto, Galvarino, *Neutralidad de Chile ante la guerra europea*, Santiago, Imprenta-litografía Barcelona, 1917.
- GARAY Vera, Cristián, “El enemigo, lo político y lo militar. La categoría enemigo/amigo como instrumento de análisis de la política exterior”. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, PUC, Santiago, octubre 2001.
- GARRETT, Julio, “Relaciones internacionales de Bolivia y Chile, emergentes del gas en la perspectiva de la integración”, en Tapia, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005, págs. 149-154.
- GÓMEZ Orfanel, Germán, “Carl Schmitt y el decisionismo político”, en *Historia de la teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GÓNGORA, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 1990.
- GONZÁLEZ Cortés, Héctor, *Timar, diagnóstico socioeconómico acerca de la utilización de dos espacios económicos: el campo y la ciudad*, Arica, Ediciones TEA, 1990.
- *Características de la migración campo ciudad de los aymaras del norte de Chile*, Arica, Ediciones TEA, 1996.
- GONZÁLEZ Cortés, Héctor; Gundermann, Hans, *Contribución a la historia de la propiedad aymara*, Santiago, CONADI, AGCI, 1997.

- GONZÁLEZ Miranda, Sergio, “La tercería boliviana y el problema de la mediterraneidad”, en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 18, N° 1-2, FLACSO, 2004, págs 23-26.
- *El dios cautivo. Las Ligas Patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá (1910-1922)*, Santiago, LOM Ediciones, 2004.
  - “Patrioteros, nativos, mazorqueros y cowboys en el conflicto peruano-chileno por Tacna y Arica”, en revista *Si Somos Americanos* N° VI, año 5, INTE-UNAP, 2004b, págs. 107-121.
  - *Hombres y mujeres de la pampa. Tarapacá en el ciclo de expansión del salitre*, Santiago, LOM Ediciones, 2002.
  - *Chilenizando a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino (1880-1990)*, Santiago, LOM Ediciones, 2002b.
  - “El Poder del símbolo en la chilenización de Tarapacá: violencia y nacionalismo entre 1907 y 1950”, en revista de *Ciencias Sociales* N° 5, Iquique, Universidad Arturo Prat, 1995, págs. 29-40.
  - *El aymara de la provincia de Iquique Chile y la Educación Nacional*, Taller de estudios regionales T.E.R., 1991.
- GONZÁLEZ, Sergio; Maldonado, Carlos; Mc Gee, Sandra, “Las ligas patrióticas: un caso de nacionalismo, xenofobia y lucha social en Chile”, en *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Vol. XXI, N° 12, Canadá, University of Prince Edward Island, 1994, págs. 57-69.
- GONZÁLEZ Pizarro, José A., “Notas sobre el Estado, la Nación e Identidad Nacional durante el siglo XIX en Chile”, en *Anuario 1996 Universidad de Antofagasta*, Antofagasta, Facultad de Ciencias Jurídicas, 1996, págs. 47-65.
- GUNDERMAN K., Hans, “Notas acerca de igualdad, identidad étnica y desarrollo en el norte de Chile”, en revista *Ciencias Sociales* N° 8, Iquique, UNAP, 1998, págs. 49-64.
- Comunidad aymara, identidades colectivas y estados nacionales en los albores del siglo XX , en *A 90 años de los sucesos de la escuela Santa María de Iquique*, Santiago, LOM Ediciones, 1998.
- HIDALGO, Jorge, *Historia andina en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 2004.
- HINOJOSA, Alfonso (compilador), *Migraciones transnacionales*, La Paz, Centro de Estudios Fronterizos, Plural Ediciones, 2004.
- IRARRÁZABAL, Diego, “El saber indígena sopesa la modernidad”, en revista *Yachay* N° 27, La Paz, 1998, págs. 9-14.
- JEFFS, Leonardo, “Logros, frustraciones y desafíos en la historia de las relaciones chileno-bolivianas, desde la firma del tratado de 1904 hasta nuestros días”, en Tapia, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración*

- para el siglo XXI, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005, págs. 115-122.
- JESSOP, Bob, “La economía política de la escuela y la construcción de las regiones transfronterizas”, en revista EURE, Vol. XXX, N° 89, Santiago, mayo 2004.
- KAFKA, Jorge, *Los tratados y la relación en poderes ejecutivos y legislativos en Bolivia (1978-1994)*, La Paz, Bolivia, UDAPEX, 1993.
- KEATING, Michael, “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, en revista Valenciana d’Estudis Autònòmics N° 36, Valencia, 2001.
- LACOSTE, Pablo, “Actores no estatales de frontera y relaciones internacionales: el caso de los andes centrales argentino-chilenos”, en Estudios Transfronterizos N° 1, Iquique, INTE-UNAP, 2003, págs. 77-130.
- LAGOS, Guillermo, *Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1981.
- LEMA Mitchell, Enrique, *El drama de Tarapacá en la guerra del Pacífico*, Lima, Ediciones Lema Mitchell, 1979.
- LLANOS, Hugo, *La creación del nuevo Derecho del Mar: El aporte de Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, mayo de 1991.
- MAIRA, Luis; Javier Murillo de la Rocha, *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones*, Santiago de Chile, Ed. Taurus, noviembre 2004.
- MANRIQUE, Frida, *Cuando caen las buganvillas. Testimonios de explebiscitarios Tacna, Arica, 1925-1926*. Tipografía Santa Rosa, Lima, 1994.
- MARTÍNEZ Busch, Jorge, *Oceanopolítica: Una alternativa para el desarrollo*, Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 1993.
- MARTÍNEZ, Jorge, *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, Serie Población y Desarrollo, N° 49, Santiago, CEPAL, 2003.
- MARTÍNEZ, Marcial, *Cuestión chileno-peruana*, Santiago, Imprenta y encuadernación La Ilustración, 1910.
- MESA, José et al, *Historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Gisbert, 2003.
- MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Chile, *El debate diplomático de 1918*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1919.  
 – *La fundación Carnegie para la paz internacional y la asociación local de Lima*, Santiago, Imprenta Universitaria, 1919.  
 – *La situación de los peruanos en Chile*, Santiago, Imprenta del Ministerio de Guerra, 1923.
- MORALES Arias, Carlos, *El calvario de Tacna (1879-1929)*, Lima, Imprenta Alfa, 1991.
- MORGENTHAU, Hans J., *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

- NÚÑEZ Sánchez, Jorge (editor), *Nación, Estado y Conciencia Nacional*, Ecuador, Editora Nacional, 1992.
- OJEDA Berger, Orianta, “Un paso para la integración entre Chile y Bolivia”, en revista Estudios Transandinos N° 6, 2001, págs. 278-280.
- ORESTES Aguilar, Héctor, *Carl Schmitt, teólogo de la política*, México, Editorial F.C.E., 2001.
- ORIAS, Ramiro et al, *Bolivia, país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*, La Paz, Fundemos, Udapex, 2001.
- ORIAS, Ramiro, “Libertad de tránsito, puertos libres y zonas francas: elementos de propuesta para la exportación del gas boliviano”, en Tapia, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005.
- ORREGO Luco, Augusto, *La cuestión del Pacífico. Tacna y Arica*, Santiago, Imprenta y litografía Barcelona, 1919.
- ORTIZ, Eduardo, *El estudio de las relaciones internacionales*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- PALACIOS Rodríguez, Raúl, *La chilenización de Tacna y Arica 1883-1929*, Colección Perú Historia, Lima, Editorial Jurídica S.A., 1974.
- PAZ Ballivián, Ricardo et al, *Opiniones y análisis. La crisis del estado en Bolivia*, La Paz, Editorial Fundemos, 2003.
- PÉREZ Yoma, Edmundo, *Una misión: las trampas de la relación chileno-boliviana*, Santiago, Random House Mondadori, 2004.
- PINOCHET de la Barra, Óscar, *Chile y Bolivia: ¡Hasta cuándo!* Santiago, LOM Ediciones, 2004.
- PONCE Caballero, Jaime, *Geopolítica chilena y mar boliviano*, La Paz, PGD Impresiones, 1998.
- POULANTZAS, Nicos, *Fascismo y dictadura*, México, Siglo XXI Editores, 1971.
- PULSO, GAS: *debate nacional*, La Paz, Ediciones Pulso S.A., 2004.
- RHI-SAUSI, José Luis, “El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, N° 5, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2000.
- RÍOS Gallardo, Conrado, *Los pactos de paz de 1929. Chile y Perú en Arica*, Santiago, Imprenta El Esfuerzo, 1951.
- RODRÍGUEZ Gelfenstein, Sergio, “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, Ponencia presentada en el XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Chiapas, octubre 2004.
- ROSS, Agustín, “La cuestión de Tacna y Arica y la nacionalidad definitiva de esos territorios. ¿El Perú, Chile o Bolivia?”, en Revista Chilena, Tomo XVI, Año II, Santiago, 1919, págs. 145-176.

- ROSS, César (Editor), *Chile y APEC 2004: al encuentro de una oportunidad*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005.
- RUZ, Rodrigo; Gálvez, Macarena, *La historia en la piedra. Putre: documentos, memoria y arquitectura, siglos XIX-XX*, Arica, Mineduc, Fondart, 2001.
- SALGADO, Juan; Izurieta, Óscar, *Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas: un enfoque realista*, Santiago, Impresores Olimpho, 1992.
- SÁNCHEZ, Rigoberto, “La oferta portuaria de la región de Tarapacá, al servicio del comercio exterior de Bolivia”, en Tapia, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005.
- SÁNCHEZ, Rigoberto, *Chile y Bolivia, intereses comunes*, Iquique, Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat, 2005.
- SATER, William, “La intervención norteamericana durante la guerra del Pacífico: refutaciones a Vladimir Smolenski”, en Boletín de la Academia Chilena de la Historia N° 83-84, año XXXVII, Santiago, 1970, págs. 185-206.  
– *Chile and the United States: empire in conflict*, USA, The University of Georgia Press. Athens and London, 1990.
- SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.  
– *La dictadura*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.  
– “La relación entre los conceptos Guerra y Enemigo (1938)”, en Orestes Aguilar, *Carl Schmitt, teólogo de la política*, México, Editorial F.C.E., 2001.
- STEFONI, Carolina, *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*, Santiago, Editorial Universitaria, 2003.
- TAMAYO, Franz, *Mi silencio es más que el mar que canta*, (Recopilación), La Paz, Fundación Mario Mercado Vaca Guzmán, Banco Boliviano Americano S.A., 1995.
- TAPIA, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005.
- TAPIA Valdés, Jorge, *¿Pax Castrense?: notas sobre la violencia política*, Róterdam, Instituto para el Nuevo Chile, 1989.  
– “Pax Castrense. ¿La relegitimación de la violencia política?”, en Nueva Sociedad, noviembre-diciembre 1987.
- TÉLLEZ, Eduardo, *Historia general de la frontera de Chile con Perú y Bolivia*, Colección “Terra Nostra” N° 17, Santiago, 1989.
- THE President of the United States as Arbitrator, *Tacna-Arica Arbitration. The counter-case of the Republic of Chile*, Washington on July 20.
- ULLOA, Alberto, *Para la historia internacional y diplomática del Perú*, Vol. Chile, Lima, Editorial Atlántida, 1987.

- VALENCIA Avaria, Luis, *Anales de la República*, Tomos I y II, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1986.
- VERGARA, Aquiles, “Análisis del tratado de 1904”, en Baptista Gumucio, Mariano, *Chile-Bolivia. La agenda inconclusa*, Santiago, LOM Ediciones, 1991, págs. 39-54.
- VIAL, Gonzalo, *Historia de Chile (1891-1973). Triunfo y decadencia de la oligarquía (1891-1920)*, Santiago, Zigzag, 1994.  
 – *Historia de Chile (1891-1973)*, Vol. II, Santiago, Editorial Zigzag, 1996.
- VICUÑA, Carlos, *La libertad de opinar y el problema de Tacna y Arica*, Santiago, Imprenta, litografía y encuadernación Selecta, 1921.
- WAGNER de Reyna, Alberto, *Historia diplomática del Perú 1900-1945*, Lima, Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1997.
- WITKER, Iván, “Mediterraneidad, soberanía y paradiplomacia: tres ejes de discusión teórica para la Problemática chileno-boliviana”, en Tapia, Marcela (Editora), *Bolivia-Chile: Propuestas de integración para el siglo XXI*, Iquique, Chile, INTE-UNAP/Gobierno Regional de Tarapacá, 2005.
- YEPES, Ernesto, *Un plebiscito imposible. Tacna-Arica 1925-1926*, Lima, Editorial Escuela Nueva, 1999.  
 – *Para que no se repita. Cómo se negoció el tratado de 1929*, Lima, Ediciones Análisis, 1993.
- ZELADA, Alberto (coordinador), *Bolivia. Temas de la Agenda Internacional*, La Paz, UDAPEX, PNUD, 2000.

# LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: DESAFÍOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SURAMERICANA\*

SOCORRO RAMÍREZ<sup>1</sup>

## RESUMEN

Las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, no directamente inducidas ni reconocidas por los Estados. En la actualidad, en cambio, está en marcha un proceso de definición de zonas fronterizas entre todos los países miembros de la Comunidad Andina (CAN). Pero sus desarrollos y resultados son aún altamente contradictorios. Hasta ahora, las nuevas definiciones comunitarias han incorporado algunos avances conceptuales pero éstos aparecen desarticulados del debate sobre el sentido de las zonas fronterizas en la integración entre vecinos para hacerle frente a la globalización, y su aplicación no logra conducir aún a procesos reales. Además, si bien las zonas fronterizas andinas han ganado recientemente alguna visibilidad, ésta ha sido más bien problemática y, si se quiere, negativa, lo que afecta su redefinición. En ese contexto de dispersión y tensión entre los países andinos surge la iniciativa de Brasil de construir la Comunidad Suramericana lo que le plantea nuevos desafíos y otras oportunidades

---

<sup>1</sup> Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, doctora en Ciencia Política, magister en Relaciones Internacionales, y en Estudios Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos.

\* Este artículo hace parte del desarrollo de las investigaciones "La frontera colombo-venezolana: problemas y posibilidades" apoyadas por la División de Investigación de la Universidad Nacional y de la Cátedra de integración Convenio Andrés Bello, que desde 2004 se ha desarrollado en la maestría del IEPRI.

a la delimitación de zonas fronterizas o de regiones mayores que las involucren. En ese orden de ideas, este texto analiza, primero, cómo las iniciativas fronterizas y las experiencias nacionales y binacionales fueron generando presión a favor de definiciones andinas sobre el desarrollo y la integración transfronteriza; luego, los rasgos más significativos que surgen de los procesos de delimitación de las cinco zonas de integración fronterizas (ZIF): Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Perú-Bolivia, Colombia-Venezuela; revisa posteriormente, tanto las dinámicas trinacionales como los recientes acuerdos suramericanos y los retos que le plantean a la política andina de desarrollo e integración fronteriza; y, para concluir, se refiere a algunos de los problemas que deja planteados el análisis de este proceso de delimitación de zonas fronterizas.

## LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: DESAFÍOS DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SURAMERICANA

A diferencia de los límites fronterizos que, al menos en principio, deben ser líneas claramente definidas por hitos y mojones, las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países, carecen de límites definidos y han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, no directamente inducidas ni reconocidas por los Estados. En la actualidad, estos cambios se han hecho más rápidos y profundos que en el pasado, bajo la presión de distintas dinámicas. Mientras en unos casos las transformaciones surgen de la evolución interna de las mismas zonas fronterizas, en otros se desprenden de la progresiva integración de espacios a nivel subregional y regional, y en otros más proceden de las múltiples dinámicas de la globalización. En realidad, es la globalización y sus dinámicas la fuerza que hoy incide con mayor vigor en las transformaciones de las zonas de frontera, induciendo incluso modificaciones que parecerían proceder de la dinámica interna de aquellas mismas zonas o de iniciativas estrictamente regionales. En efecto, el acelerado incremento de flujos y redes transnacionales debilita el papel de los límites fronterizos, induce una cierta “desterritorialización” de los espacios nacionales y va reconfigurando zonas más o menos integradas más allá de las fronteras, en las que se encuentran involucrados territorios y poblaciones de dos o más países. Y en la medida en que la densificación de los flujos y nexos entre zonas de frontera de países vecinos va integrando de hecho zonas binacionales o multinacionales, va modificando también la relación al interior de éstas, entre ellas y sus respectivos estados nacionales, y entre países vecinos.

Bajo la presión de estos hechos se intenta hoy reconocer e institucionalizar en diversas partes del mundo, y en particular en los países andinos, la existencia de zonas fronterizas. Pero su institucionalización obliga a una importante revisión y redefinición de conceptos hasta ahora consagrados como inamovibles. Es el caso del concepto mismo

de fronteras, sobrecargado en los países andinos por un arduo y en ocasiones belicoso proceso de definición de límites entre naciones vecinas, que hizo invisible durante siglos la existencia de verdaderas zonas fronterizas de países contiguos, más o menos informalmente integradas. En última instancia, el reconocimiento institucional de zonas fronterizas exige repensar algunas de las nociones centrales del orden político moderno, como las de soberanía y territorio e, incluso, la del mismo Estado nacional. ¿Qué deben ser las zonas fronterizas, cuál es su identidad y su margen de autonomía frente a los respectivos estados nacionales? ¿En qué queda la soberanía del Estado, su dominio sobre un territorio y su correspondiente obligación de atender necesidades básicas de su población como, por ejemplo, las de seguridad y justicia, si se reconoce la existencia de zonas integradas de frontera?

Las zonas fronterizas han surgido en virtud de procesos históricos previos, simultáneos o posteriores a la fijación de límites territoriales entre las naciones. Aunque la definición de límites internacionales trató inicialmente de separar los espacios y las poblaciones de frontera, en muchos casos la interacción espontánea entre unos y otras continuó, dando así lugar a una permanente deconstrucción y reconstrucción geográfica y humana. En el futuro, estas zonas se seguirán transformando y es posible que den lugar a nuevas formas de organización social y política, donde la espacialidad responda a lógicas más acordes con los procesos de desterritorialización y con flujos y redes más móviles que las del actual Estado territorial, ligado a estructuras más o menos estables. Por tanto, más que al fin de los límites o las fronteras, como se afirma con frecuencia, asistimos tal vez al cambio de la “fronterización”, o sea, de las formas como las fronteras deben ser entendidas y construidas por los poderes centrales y por las poblaciones locales.<sup>2</sup>

Todos estos procesos no son uniformes. Tienen desarrollos desiguales y de ninguna manera unidireccionales. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, y según lo dicta la experiencia,<sup>3</sup> la construcción

---

2 Un debate al respecto se encuentra en Alejandro Grimson, “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”, en Clara Inés García (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia – Hombre Nuevos Editores, abril de 2003, págs. 15-33; Alejandro Grimson (comp.), *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2000; Socorro Ramírez, “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano”, en Rubén Silié y Carlos Segura (coords, acds y eds.), *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*, Santo Domingo, Flacso República Dominicana, 2001, págs. 127-159.

3 Recogen algunas dimensiones de esa experiencia: Jesús Arrollo Alejandro (comp.), *Regiones en transición: Ensayos sobre integración regional en Alemania del Este y en el Occidente de México*,

y desarrollo de regiones transfronterizas, al tiempo que ha posibilitado la inserción internacional de esas zonas, ha reforzado la propia integración europea. En la experiencia de algunos países latinoamericanos, particularmente de los del Cono Sur, la superación de antiguas hipótesis de conflicto heredadas de la época de delimitación territorial, ha contribuido a su transformación en socios estratégicos a partir de dinámicas fronterizas compartidas; y, en el caso centroamericano, el impulso a proyectos de integración fronteriza se vislumbra como un elemento esencial para consolidar la integración subregional.<sup>4</sup>

Un proceso similar de redefinición de las zonas fronterizas está ya en marcha en la Comunidad Andina (CAN) y en todos sus países miembros. Pero sus desarrollos y resultados son aún altamente contradictorios. Hasta ahora, las nuevas definiciones comunitarias han incorporado algunos avances conceptuales, pero éstos aparecen desarticulados del debate sobre el sentido de las zonas fronterizas en la integración entre vecinos para hacerle frente a la globalización, y su aplicación no logra conducir aún a procesos reales. Además, si bien las zonas fronterizas andinas han ganado recientemente alguna visibilidad, ésta ha sido más bien problemática y, si se quiere, negativa, lo que afecta su redefinición. Por un lado, al estar lejos de los centros de poder y por lo general sumidas en el abandono y la marginalidad, las zonas

---

México, Universidad de Guadalajara, 1995; *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1995; Horst Herman Binnenbruk, "La simplificación de los pasos fronterizos en Europa", en *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1994, págs. 119-144; Simón Pierre Nothomb, "Regiones fronterizas en la Unión Europea: repercusiones sociales y regionales", en *ibíd.*, págs. 165-174; *Fronteras en Iberoamérica ayer y hoy*, tomo 1, México, Universidad Autónoma de Baja California, 1990.

4 Experiencias latinoamericanas son reseñadas en particular en: Alejandro Grimson, *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 2002; Marcelo Álvarez, "Mercosur: Reflexiones sobre la identidad de una región transfronteriza", en *Nuestra América*, año V, N° 3, La Habana, julio-septiembre de 1999, págs. 23-27; Clovis Brigagao y Marcelo Valle, "Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XXXII, N° 125, enero-abril de 1999; Achachi Otorongo, "Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)", *Convenio Andrés Bello*, marzo de 2000; Calos Granados, "Las fronteras de Colombia y Centroamérica", en *Fronteras, integración y soberanía*, Bogotá, ESAP, 2000; Funpadem, "Fronteras centroamericanas y cooperación transfronteriza", Coloquio de investigadores especializados en el estudio de fronteras y en fortalecimiento de la gestión municipal, Memorias, San José, 13 y 14 de noviembre de 1998; Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, "Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica", en *Cuadernos de Trabajo sobre Fronteras Centroamericanas*, N° 2, San José, Funpadem, 1999.

fronteras interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados irregulares, que articulan a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como sucede con el tráfico de drogas, de precursores químicos y dineros ilegales, de armas, explosivos, gasolina, etc. Todo ello genera repercusiones negativas entre los países andinos ya afectados por difíciles coyunturas, y da lugar a tensiones entre sus gobiernos. Por otro lado, los ámbitos fronterizos andinos más poblados y con mayor desarrollo relativo se sienten perdedores de las dinámicas de la integración andina y de la globalización, y presionan por retornar a medidas proteccionistas nacionales. En ese contexto de dispersión y tensión entre los países andinos surge la iniciativa de Brasil de construir la Comunidad Suramericana lo que le plantea nuevos desafíos y otras oportunidades a la delimitación de zonas fronterizas o de regiones mayores que las involucren.

En este texto me referiré a los cinco casos andinos de conformación de zonas de integración fronterizas (ZIF): Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Perú-Bolivia, Colombia-Venezuela, así como a la perspectiva de posibles ZIF trinacionales. Analizaré, primero, cómo las iniciativas fronterizas y las experiencias nacionales y binacionales fueron generando presión a favor de definiciones andinas sobre el desarrollo y la integración transfronteriza; destacaré, luego, los rasgos más significativos que surgen de estos procesos de delimitación de las ZIF andinas; posteriormente, revisaré tanto las dinámicas trinacionales como los recientes acuerdos suramericanos y los retos que le plantean a la política andina de desarrollo e integración fronteriza; y, para concluir, me referiré a algunos de los problemas que deja planteados el análisis de este proceso de delimitación de zonas fronterizas.

### **Contradictorias experiencias presionan definiciones andinas**

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, los gobiernos andinos reconocieron la importancia de una acción común frente a las zonas fronterizas compartidas. Lo común por entonces era entendido como el acuerdo de que todos los países miembros impulsaran el desarrollo integral de esas regiones y las incorporaran efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Sin embargo, durante los primeros veinte años esos compromisos permanecieron en el papel, entre otras cosas, porque las fronteras siguieron siendo vistas como un asunto de soberanía y segu-

ridad nacional más que como una cuestión de desarrollo económico, dado su aislamiento de los centros industrializados y sus debilidades en cuanto a infraestructura y comunicaciones. El tema fue abordado en otra perspectiva, más de carácter binacional, luego de que se hicieran más visibles los efectos de la globalización y después de que surgieran al respecto iniciativas desde la frontera, experiencias binacionales concretas y casos nacionales notorios, como los que enseguida veremos.

Las primeras iniciativas en un sentido que superaba la sola mirada nacional provinieron del ámbito fronterizo venezolano-colombiano, que llevó al parlamento andino la propuesta de estimular la conformación de asambleas regionales fronterizas como espacios de cooperación en las zonas compartidas por países que hacen parte de la integración andina. Con esa iniciativa, sectores de Táchira y Norte de Santander buscaban garantizar la continuidad de una primera experiencia que, por iniciativa de autoridades y sectores locales, había surgido en 1986 y había funcionado durante cinco años, prescindiendo de las tensiones entre los gobiernos centrales y de las que se generaron en 1987, cuando los dos países estuvieron *ad portas* de un enfrentamiento en aguas en disputa. La iniciativa se encontraba amenazada porque era considerada como un gesto de independencia. Aunque la propuesta presentada en 1991 tuvo algún impacto en el parlamento andino, que en noviembre de 1992 la apoyó, la falta de poder de decisión de dicho parlamento en el marco comunitario llevó a que su recomendación al consejo de ministros no se abriera paso. La interesante experiencia de Táchira y Norte de Santander no pudo mantenerse.

A mediados de los noventa, surgiría otra iniciativa de autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de ambos lados de ese mismo ámbito fronterizo colombo-venezolano. En esa ocasión, la idea era propiciar la conformación de ZIF a partir de la mutua proximidad y de las relaciones transfronterizas espontáneas mantenidas por las autoridades y poblaciones implicadas. Esta iniciativa generó de nuevo algunas propuestas del parlamento andino las cuales tuvieron mayores repercusiones aunque también produjeron diferencias entre autoridades y sectores locales de ambos lados sobre qué zonas hacen parte de las fronteras. Así sucedió, en enero de 2002, cuando el parlamento andino propuso delimitar una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnológico y cultural que de Colombia incluyera Norte de Santander y Santander, tal vez por los encadenamientos productivos que Bucaramanga está generando, y de Venezuela vinculara a los estados Táchira y Mérida, éste último quizás por el interés de conformar un parque tecnológico que jalonara a la ZIF. Esta posición, que inicialmente

compartían los gobernadores, fue luego rechazada por ciertos sectores de Norte de Santander, que asumían que Santander no hace parte de la zona fronteriza y, en particular, por diversas autoridades y distintos sectores económicos de Cúcuta que han insistido en que ellos son la única “frontera activa”. Además, dentro del mismo Táchira surgieron diferencias entre varios alcaldes sobre si la ZIF estaría conformada por los municipios que colindan con la línea limítrofe y en ese caso no estaría su capital, San Cristóbal y menos Mérida. Dos décadas después de que empezaran a ser llevadas al ámbito andino esas experiencias e ideas promisorias no han logrado tomar forma concreta en la frontera colombo-venezolana, donde habían surgido, y enfrentan nuevas dificultades por las tensiones entre los centros políticos de los dos países y las diferencias en las propias zonas fronterizas.

El segundo tipo de iniciativas que contribuyó a que el tema fronterizo volviera a ser considerado en la CAN, ya no como un asunto nacional, provino de dos casos binacionales. Por una parte, el colombo-ecuadoriano donde surgió la primera ZIF como reflejo de un buen entendimiento entre los dos países luego de la firma del convenio de Esmeraldas en 1991 sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas, que facilitó la suscripción de importantes acuerdos binacionales.<sup>5</sup> Sin embargo, la ampliación excesiva de la ZIF –en 1993, 1997 y agosto de 2002– la llevó a abarcar un territorio tan grande –la mitad del Ecuador y un tercio de Colombia–, a dificultar su carácter operativo y a desdibujar el objetivo inicial de promover desarrollo e integración fronteriza. Una década después la ZIF colombo-ecuadoriana se redefiniría en el marco andino, como lo veremos más adelante. Por otra parte, el caso peruano-boliviano sobre la cuenca del lago Titicaca, que tomó impulso desde 1992 y llegó a conformar un entidad supranacional para su administración, la “Autoridad binacional autónoma del Lago Titicaca”, también contribuyó a que el tema de las zonas fronterizas se abriera paso en la comunidad andina con una concepción más amplia.

La tercera experiencia que ayudó a definiciones andinas provino de procesos nacionales en los cuales se ha generado una evolución del

---

5 Entre los acuerdos se destacan: el de ordenamiento y desarrollo sostenido de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje; el de saneamiento y control de la contaminación de la cuenca Carchi-Guáitara; el de enfrentamiento conjunto de desastres naturales; el constitutivo del comité técnico para la gestión de la carretera Tumaco-Esmeraldas; el de indocumentados y tratamiento a migrantes ilegales; el del régimen de ferias y eventos fronterizos; el de recuperación y devolución de embarcaciones y vehículos hurtados; los reglamentos de tráfico marítimo y fluvial, de tránsito transfronterizo aéreo y terrestre, y de grupos turísticos.

concepto de frontera que ha conllevado, entre otras, a la aceptación de construir con los vecinos zonas fronterizas integradas. El caso de Colombia es interesante de considerar porque está involucrada en dos de las tres experiencias antes consideradas y generó una legislación favorable a la integración de zonas fronterizas desde comienzo de los años noventa, antes de la formalización de los acuerdos andinos al respecto. Primero, la Constitución de 1991, en una decisión inédita en la región, les dio facultades a los alcaldes y gobernadores fronterizos para llegar a acuerdos directos con sus homólogos vecinos, sin pasar por la cancillería, en todos aquellos asuntos que fueran de su competencia local. Ese mismo año apareció la decisión de conformar ZIF dirigidas específicamente al fortalecimiento del intercambio comercial. Luego, en 1995, la ley de fronteras amplió la definición de las ZIF al señalar que además de ayudar al fortalecimiento del intercambio comercial bilateral e internacional debían promover el desarrollo local de común acuerdo con el país vecino con el que deberían adelantar las acciones que convinieran al respecto.<sup>6</sup> Varias son las razones que podrían explicar el caso colombiano. Ante todo, es el país andino que tiene una mayor complejidad fronteriza: colinda con un mayor número de países, posee más área fronteriza compartida e involucra a mayor número de autoridades departamentales y municipales en relaciones de vecindad, lo que para el caso andino muestra el cuadro 1. Además, dado el prolongado conflicto armado interno, las fuerzas armadas han derivado de allí, y no de la presencia en las fronteras, sus recursos, peso político e influencia como ha acontecido en otros países andinos. También, es al que más atención a sus fronteras le exigen su propia realidad y sus vecinos dado que es el país andino que menos presencia estatal y control territorial ha tenido de sus zonas fronterizas lo que ha facilitado que desde la agudización de la confrontación armada interna, desde mediados de los noventa, se hayan generado no pocas repercusiones e interacciones con los países vecinos.

---

6 Por eso apareció dentro del decreto 612 de 1992 que reglamentaba la ley 10 de 1991 o ley marco de comercio exterior el ministerio de Comercio Exterior. El artículo 4 de la ley 191 de 1995 de fronteras, al desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución definió las ZIF como áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas de los países implicados.

Cuadro 1.

**LAS FRONTERAS ANDINAS**

Colombia-Venezuela 2.219 kms	Colombia-Perú 1.626 kms.	Perú-Ecuador 1.529 kms.	Perú-Bolivia 1.047 kms.	Colombia-Ecuador 586 kms.
Colindan siete departamentos de Colombia: Guajira, Cesar, Norte Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía y cuatro estados de Venezuela: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.	Dos departamentos de Colombia: Amazonas y Putumayo con Loreto de Perú.	Cuatro provincias de Perú: Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Ecuador: Oro, Loja, Zamora y Pastaza.	Departamentos de Perú: Madre de dios y macroregión sur con la Paz y Pando de Bolivia.	Dos departamentos Colombia: Putumayo Nariño y tres provincias de Ecuador: Esmeraldas, Carchi, Sucumbios.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las www de cada país andino.

Así algunas de las iniciativas antes señaladas no hayan cumplido su cometido, todas tuvieron diversos impactos en el ámbito andino. Unas generaron que la cuestión andina volviera a aparecer de nuevo así fuera en la perspectiva nacional. Eso ocurrió con la ratificación de lo definido en la conformación del Pacto Andino sobre fronteras que hicieron el protocolo de Quito de 1987, el manifiesto presidencial andino de Cartagena de mayo de 1989, y la declaración de Galápagos de octubre del mismo año que, además, involucraba el tema en el diseño estratégico para los noventa. Otras iniciativas ayudaron a definiciones andinas que superaban la mirada de las fronteras sólo como asuntos de soberanía y seguridad nacional. Es el caso de la declaración de la Paz, de noviembre de 1990, que hablaba de institucionalizar la integración fronteriza y planificar de manera conjunta las áreas binacionales; y del acuerdo andino de impulsar la “Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina”, que, con el soporte técnico y financiero del BID fue ejecutada, entre 1990 y 1991. Desafortunadamente su resultado no significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó pero, sobre todo, porque ciertos gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, les había sido asignado de manera exclusiva.

Un proceso de mayores y más amplias definiciones arrancararía desde 1987, como lo muestra el cuadro 2, cuando el consejo presidencial

Cuadro 2.

## LAS DEFINICIONES ANDINAS SOBRE FRONTERA

Año	Organismo	Medida
Junio 1997	Consejo ministros Quito	Toma la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.
4 de abril de 1998	X Consejo presidencial andino, en Guayaquil.	Plantea la necesidad de desarrollo fronterizo e integración física para fortalecer el proceso de integración (Art. 26). Pide a los cancilleres priorizar proyectos al respecto y convoca a ministros de transporte, comunicaciones y obras públicas a trabajar por la integración física.
27 de mayo de 1999	XI Consejo presidencial andino, en Cartagena.	Acuerda generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza y le pide al consejo andino de cancilleres adoptar esas políticas para impulsar el desarrollo regional, elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas (Art. 18).
28 de mayo de 1999	Consejo andino de cancilleres, en Cartagena.	Acuerda la decisión 459 la política de integración y desarrollo fronterizo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los principios: confianza, paz, estabilidad, seguridad, solidaridad, cooperación, complementariedad económica para mutuo beneficio, ZIF e integración.</li> <li>• Los lineamientos: es parte de la agenda andina, está basada en acciones bilaterales, políticas nacionales y desarrollo subregional; incorpora zonas fronterizas como ámbitos de la integración, respeta identidad fronteriza y promueve sus vínculos de entendimiento y cooperación, delimita ZIF como escenarios de ejecución.</li> <li>• Los objetivos: elevar la calidad de vida y el desarrollo institucional fronterizo, facilitar libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, impulsar desarrollo en ZIF, asegurar infraestructura social básica, fortalecer diálogo, consulta y cooperación local;</li> <li>• La institucionalidad: está dirigida por el consejo de cancilleres que coordinará un grupo de trabajo de alto nivel que propone programas y planes y contará con el apoyo de mecanismos binacionales existentes y del grupo consultivo regional del BIB-CAF.</li> </ul>
2001	Consejo presidencial andino, en Valencia.	Toma las decisiones 501 sobre las ZIF, 502 acerca de los Centro Binacionales de Atención en Fronteras (Cebaf), 503 para el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006, y 505 con el plan andino de cooperación en la lucha antidrogas ilícitas y delitos conexos.
2001	Consejo de cancilleres, en Valencia.	Asume el compromiso de conformar, en un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes; crea un grupo de alto nivel, un grupo consultivo, un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Grupo consultivo	Entrega estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.
2003	XIV consejo presidencial, Quirama.	Acuerda encomendar al consejo de cancilleres la promoción de las ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina y con el impulso que le otorga al acuerdo CAN - Mercosur abre la posibilidad de que se piensen en ese nuevo marco.

Fuente: Elaboración propia a partir de las decisiones andinas <http://www.comunidadandina.org>.

andino habló de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y después acordó la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo que debía ser dirigida por el consejo andino de cancilleres. Vinieron enseguida los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla y otras medidas con el propósito de reforzar esa política fronteriza como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración. Entre esas decisiones está la creación de las ZIF que busca, entre otras cosas, generar un espacio de mayor cohesión entre los países a partir de la integración de las regiones aledañas al límite fronterizo, el mejoramiento de la infraestructura, la ampliación del comercio, el desarrollo productivo y la agilización de pasos formalizados en las fronteras; asimismo está el acuerdo de los gobiernos andinos de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes. También está la creación de los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF) para evitar la duplicación de trámites, horarios, costos y tiempos. Igualmente, para consolidar la idea de integración fronteriza y subregional se tomaron otras decisiones como la de aceptar que los nacionales de cualquier país andino puedan ingresar como turistas a los otros países miembros de la CAN con uno de sus documentos nacionales de identificación y sin el requisito de visa; y la de contar con el pasaporte andino a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Asimismo, los cancilleres le encomendaron el seguimiento de la política fronteriza a un grupo de alto nivel, crearon un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo. Posteriormente, pusieron en marcha el grupo consultivo andino que, en mayo de 2001, entregó su estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza. Más recientemente, los gobiernos andinos han visto la necesidad de pensar las ZIF trinacionales, y la perspectiva de integración suramericana le plantea la posibilidad de hacerlas multinacionales aprovechando los proyectos de integración física.

En suma, las ideas de estructuración de la ZIF desde experiencias nacionales o binacionales, así como la propuesta que surgió por iniciativa del ámbito más poblado y activo de la frontera colombo-venezolana en una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad, aunque tuvieron contradictorios desarrollos y algunas se estancaron generaron una evolución en la CAN del concepto de frontera expresado en sus múltiples definiciones al respecto. Lo paradójico es que mientras la iniciativa empezó a tomar fuerza en la CAN perdió

vigencia en lo local y en algunos ámbitos nacionales y binacionales que se enfrentaron en la delimitación del área de la ZIF por intereses sectoriales contrapuestos y por la dificultad de identificar una visión y unos mínimos comunes.

### **Contradictoria conformación de las ZIF andinas**

Luego de cinco años de definiciones andinas sobre política de desarrollo e integración fronteriza, uno de los instrumentos para concretarlas, la conformación de las ZIF, ha tenido algún desarrollo entre todos los países miembros<sup>7</sup> como lo muestra el cuadro 3, aunque no exentos de contradicciones y más bien llenos de paradojas de diferente naturaleza.

La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas. Veamos de manera comparativa y a partir de los cinco casos qué es lo definido hasta fines de 2005 como ZIF, cuáles son sus primeros desarrollos y quienes han participado; para qué y cómo se ha hecho su delimitación; y cuáles son los principales obstáculos encontrados para la concreción de las ZIF andinas. El examen de lo avanzado nos permite ver de qué manera la definición de zonas fronterizas modifica la relación a su interior, pero sobre todo entre esas zonas y sus respectivos centros políticos nacionales.

---

7 Algunos de los desarrollos de las ZIF son tomados de los artículos que conseguí como editora invitada de la revista *Aldea Mundo*, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, septiembre de 2005 en proceso de publicación: Socorro Ramírez, "Las zonas de integración fronteriza: avances y retrocesos"; Ricardo Montenegro Coral, "Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común"; Nilo Meza M, "Zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia"; Mauricio González López, "Una experiencia a considerar: la zona de integración fronteriza colombo-peruana como un esfuerzo por atender la realidad"; Ana Marleny Bustamante y Leonardo Caraballo, "Zona de integración fronteriza en Norte de Santander (Colombia) - Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación"; Germán Grisales, "¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?"

Cuadro 3.

**LAS ZIF ANDINAS**

ZIF	Definiciones	Entidades territoriales participantes		Área	Población		
		Colombia	Ecuador				
1) COLOMBIA - ECUADOR	18 de abril de 1990, conformación de la ZIF mediante acuerdo sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aéreas.	Dos departamentos, Nariño y Putumayo.	Cinco provincias, Carchi Esmeraldas, Imbabura, Napo, Sucumbios.	Con ampliación involucra a la mitad de Ecuador y a una tercera parte de Colombia.	Total de la ZIF 2.064.845 personas.		
	23 de agosto de 1993 acuerdo de ampliación.	Cauca					
	12 de septiembre de 1997, acuerdo de ampliación.	Cali, Buenaventura.	Quito.				
	24 de agosto de 2002, acuerdo de ampliación.	Huila, Amazonas.	Orellana, Manabí y aeropuerto de Manta.				
	28 de noviembre de 2002, redefinición de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las cancillerías, las cuales establecen tres regiones estratégicas de desarrollo.	Región andina con 23 municipios de Nariño: Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Illes, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí Providencia, Puerres, Pupiales, Sta Cruz, Sapuyes, Tangua Túquerres.	Región andina con seis cantones de Carchi: Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca.			- Total de la ZIF 79.058 km <sup>2</sup> . - Colombia 38.343, km <sup>2</sup> , 48,5% del territorio de la ZIF. - Ecuador 40.715 km <sup>2</sup> , 51,5% del territorio de la ZIF.	Región binacional andina 997.061 personas, 48,2% de la población de la ZIF.
		Región amazónica trece municipios de Putumayo: Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Pto. Asís, Pto. Guzmán, Pto. Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Pto. Leguizamo.	Región amazónica con ocho cantones de Sucumbios: Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbios y Cuyabeno.				Región binacional amazónica 479.700 personas, 23,2% de la población de la ZIF.
	Región pacífica con tres municipios de Nariño: Barbacoas, Ricaurte y Tumaco.	Región pacífica ocho cantones de Esmeraldas: Atacames, San Lorenzo Quinidé Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne.		Región binacional pacífica 588.084 personas, 28,4% de la población de la ZIF.			

ZIF	Definiciones	Entidades territoriales participantes		Área	Población
2) ECUADOR - PERÚ	<p>6 de mayo de 2002, mediante nota verbal la cancillería de Ecuador formalizó la solicitud a Perú de que la ZIF binacional comprendiera el mismo ámbito geográfico del "Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza" y presentó los territorios ecuatorianos que comprendería.</p> <p>El 21 de mayo Perú ratificó la delimitación del área de la ZIF, de los objetivos, mecanismos, programas, planes y proyectos del mencionado plan binacional y presentó los territorios que incluiría de su lado.</p>	<p><b>Ecuador</b></p> <p>14 cantones en la provincia costera de El Oro, 16 cantones en la provincia serrana de Loja, 38 cantones en las provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbios y Napo.</p>	<p><b>Perú</b></p> <p>18 provincias, Tumbes, Piura, Zarumilla, Villar, Contralmirante Ayabaca, Loreto Huancabamba, Paíta, Talara, Bagua, Sullana, Sechura, Ignacio Morropón, Jaén, Condorcanqui, Utcubamba; 17 distritos, 11 en la provincia de Maynas, Iquitos, Alto Nanay, Fernando Lores, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchana y Torres Causana; 5 en la provincia Alto Amazonas, Barranca Lagunas Morona Manseriche, Pastaza; y 1 en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, Pebas.</p>	<p>- Total de la ZIF 420.655 km<sup>2</sup>. - Ecuador 272.045 km<sup>2</sup>, 64,6% del territorio de la ZIF. - Perú 288.063 km<sup>2</sup>, 35,4% del territorio de la ZIF.</p>	<p>- Total de la ZIF 4.504.000 personas. - Ecuador 1.604.000 personas, 35,6% de la población de la ZIF. - Perú 2.900.000 personas, 64,4% de la población de la ZIF.</p>
	3) COLOMBIA - PERÚ	<p>26 de noviembre de 2002, conformación de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las cancillerías.</p>	<p><b>Colombia</b></p> <p>Dos municipios en Amazonas: Leticia y Pto. Nariño y siete corregimientos El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, Miriti, Paraná, Pto. Santander y Tarapacá, y 1 municipio en Putumayo, Pto. Leguizamo.</p>	<p><b>Perú</b></p> <p>Doce distritos en la provincia de Maynas: Iquitos, Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán, Indiana, Las Amazonas, Alto Nanay, Punchana, Belén y San Juan y cuatro en la provincia de M. Ramón Castilla: Ramón Castilla, Yavarí, San Pablo y Pebas.</p>	<p>- Total de la ZIF 266.657,3 km<sup>2</sup>. - Colombia 109.329,51 km<sup>2</sup>, 41% del territorio de la ZIF. - Perú 154.661,2 km<sup>2</sup>, 59% del territorio de la ZIF.</p>
4) PERÚ-BOLIVIA	<p>23 de mayo de 2003, conformación de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las cancillerías.</p>	<p><b>Perú</b></p> <p>Seis departamentos: Arequipa, Puno, Moquegua, Madre de Dios, Cuzco y Tacna.</p>	<p><b>Bolivia</b></p> <p>Cuatro departamentos: La Paz, Pando, Oruro y Potosí.</p>	<p>- Total de la ZIF 905.226 km<sup>2</sup>.</p>	<p>- Total de la ZIF 8.164.300 personas.</p>

ZIF	Definiciones	Entidades territoriales participantes		Área	Población
5) COLOMBIA - VENEZUELA	En 2005: - Mayo 5 y 6, la comisión de vecindad propone grupo binacional para la ZIF. - Julio 1, Comisión Binacional avala conformación de ZIF. - Julio 6, en grupo de trabajo binacional los gobernadores de Nte de Santander y Táchira escogen los municipios que se relacionan en la columna siguiente.	Colombia	Venezuela	Total de la ZIF 5.502 km <sup>2</sup> - Colombia 2.348 km <sup>2</sup> , o sea 42.6% territorio de la ZIF. - Venezuela 3.154 km <sup>2</sup> o sea 57.4% territorio de la ZIF.	Total de la ZIF 2.274.391 personas. - Colombia 1.545.345 personas, 67.9%, población de la ZIF. - Venezuela 729.046 personas, 32.1% población de la ZIF.
		Ocho municipios en Norte de Santander: Cúcuta, Villa del Rosario, El Zulia, Pto. Santander, Herrán, Ragonvalia, Los Patios y San Cayetano.	Once municipios en el estado Táchira: García de Hevia, Ayacucho, Lobatera, Pedro María Ureña, Bolívar, Rafael Urdaneta, Junín, Independencia, Libertad, Cárdenas, San Cristóbal.		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de las www de cada país andino.

### Vastas definiciones con precarios desarrollos y participantes

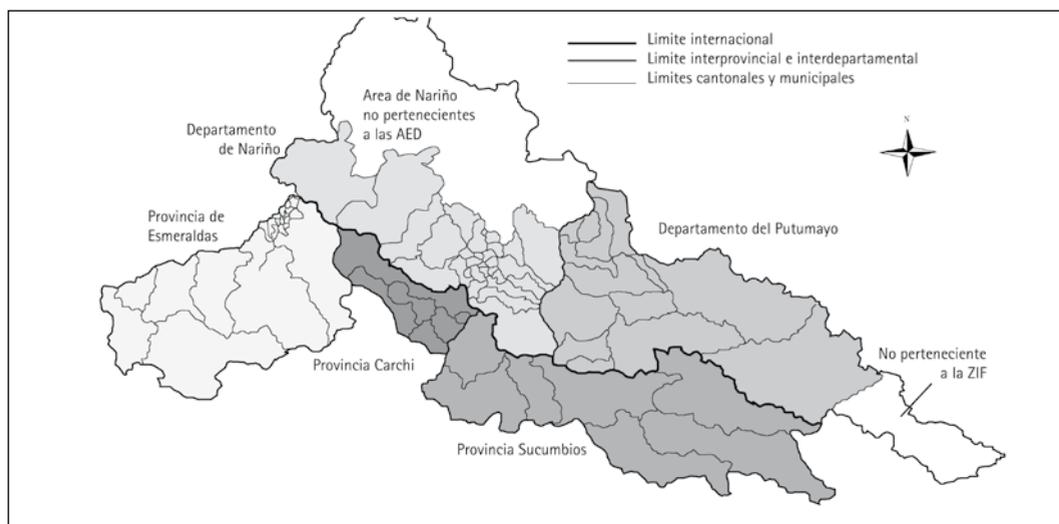
El año 2002 conoció la reestructuración o delimitación de tres ZIF: Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú; mientras que en 2003 tomó forma la de Perú-Bolivia y en 2005 se han conocido nuevos desarrollos locales que, aún sin éxito, presionan en favor de que los dos gobiernos de Venezuela y Colombia acuerden la conformación de al menos una ZIF en su frontera común.

La ZIF colombo-ecuatoriana, que muestra el mapa 1, es la redefinida en el marco andino luego de sacar de cada lado a los departamentos no adyacentes a la línea limítrofe lo que la amplió tanto que la hizo inoperante. Sigue siendo una sola ZIF con todo el cordón limítrofe así se hayan identificado tres regiones como estratégicas para el desarrollo.<sup>8</sup> No se escogieron los ámbitos de mayor dinámica por la movilidad de personas o el intercambio comercial sino que están incluidas también las zonas más bien despobladas y en las que predominan las interacciones ambientales o étnicas. Está pendiente en todas ellas acciones de planificación conjunta, proyectos de desarrollo económico y social compartidos, mejoramiento en infraestructura básica común, educación, salud, servicios públicos. También la ampliación de pasos fronterizos.

<sup>8</sup> Montenegro Coral, op. cit.

Mapa 1.

## ZIF COLOMBO-ECUATORIANA



Fuente: Montenegro Coral, *op. cit.*

El único habilitado es el puente de Rumichaca, que facilita una serie de interacciones, fruto más del contacto fronterizo espontáneo que de las medidas que haya tomado la ZIF al respecto. El otro paso formal, el de San Miguel, no ha podido entrar en funcionamiento porque es un puente sin carretera,<sup>9</sup> a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que podría facilitar el intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera y un puente sobre el río Mataje en la zona costera, que uniría los núcleos urbanos y puertos de Tumaco en Colombia y Esmeraldas en Ecuador y promovería un corredor turístico y de movilización de mercancías por el Pacífico; pero ha estado paralizado por razones financieras, ambientales y de seguridad. Adicional a la interconexión vial norte-sur que se da en estas tres subregiones, existe una compleja conectividad transversal que une la costa pacífica de Nariño con el Putumayo los integra a su vez con Sucumbíos y paralelo a la frontera conecta a Sucumbíos con Carchi y Esmeraldas; pero ese anillo vial de integración aunque tiene mucha dinámica y complementariedad y

9 Haría parte de la vía que uniría por terreno plano a Ecuador y Colombia a través de Lago Agrio-San Miguel-Mocoa-Pitalito y Neiva.

Mapa 2.  
**ZIF DE ECUADOR Y PERÚ**

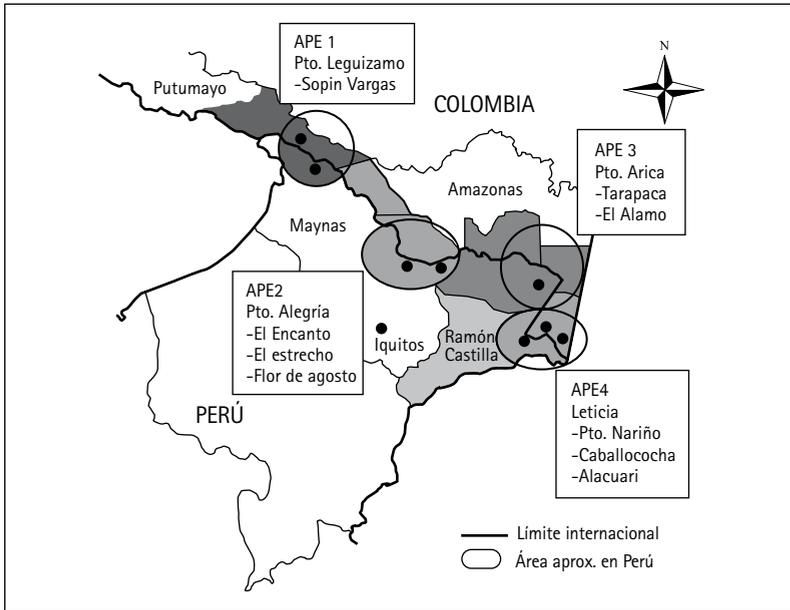


Fuente:  
Montenegro Coral,  
*op. cit.*

permite a ciudadanos de un lado transitar por las carreteras del otro lado para conectarse con puntos internos de su país, también está afectado por problemas de seguridad y por las recientes tensiones binacionales.

La ZIF de Ecuador y Perú, que muestra el mapa 2, comprende un amplio territorio que va más allá de los municipios limítrofes y tiene tres sectores: costeño (10%), serrano (5%) y amazónico (85%), que corresponde al territorio definido en el “Acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad”, el cual entró en vigencia en mayo de 1999, cuando culminó la demarcación de la frontera luego de los enfrentamientos bélicos. Al tratarse de un esfuerzo binacional que contaría con apoyo internacional por diez años (2000-2009) ha permitido el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura social, vial, productiva y energética y la ampliación de los pasos fronterizos formales con su respectivo CEBAF. El primero, Aguas Verdes-Huaquillas atravesado por la carretera Panamericana, con un paso diario de cerca de 5.000 personas y en medio de un ámbito con una biodiversidad, una historia y una cultura común, ha sido complementado con el segundo paso, La Tina-Macará que une la costa norte peruana y la sierra sur del

## ZIF COLOMBO-PERUANA



Fuente: González López, *op. cit.*; Enciclopedia Multimedia Encarta, 2005.

Ecuador, y con el tercero Nanballe-Zumba. También, Perú y Ecuador con el apoyo del parlamento andino conformaron, en 2003, la asamblea legislativa fronteriza, tal como diez años antes funcionó en el ámbito Norte de Santander - Táchira de la frontera colombo-venezolana pero no logró apoyo andino para mantenerse.<sup>10</sup>

La ZIF colombo-peruana, como lo muestra el mapa 3, cubre toda la frontera que está ubicada en la Amazonia, cubierta en su totalidad por selva tropical, compuesta por llanuras aluviales bajas, planas e inundables, atravesada por numerosos ríos que presentan diferencias considerables en su cauce dependiendo de la estación, seca o lluviosa. No hay pasos fronterizos formales y las pocas poblaciones existentes en esta zona se comunican por vía fluvial o aérea a partir de las capitales de cada país y comparten las limitaciones que históricamente han tenido para su desarrollo económico y para la adecuación y prestación de los servicios

10 Información tomada de [www.dlh.lahora.com.ec](http://www.dlh.lahora.com.ec); Asamblea fronteriza peruano-ecuatoriana, 1ª semana de octubre de 2003; <http://conhu.org.pe>.

básicos. Además de su delimitación formal, los dos gobiernos se han planteado la necesidad de definir áreas puntuales y estratégicas<sup>11</sup> en las cuales se acordarán planes de mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo productivo y la infraestructura. En febrero de 2004, ambas cancillerías convinieron poner en marcha una diplomacia social en beneficio de las poblaciones de la zona fronteriza, especialmente en las áreas de salud, educación y alimentación básica,<sup>12</sup> y en abril y octubre de ese mismo año los presidentes insistieron en aunar esfuerzos para crear condiciones para el desarrollo de la ZIF. Sin embargo, los dos países aún no han hecho un diagnóstico conjunto de la situación de la zona fronteriza que permita formular un plan binacional de desarrollo.

En la ZIF peruano-boliviana, que muestra el mapa 4, se ha involucrado un espacio fronterizo tan grande, casi otro país, 70% del territorio peruano y 82% del boliviano, lo que impide planificarlo de manera conjunta sin cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países. Luego de su delimitación los gobiernos centrales decidieron implementar la ZIF en dos etapas: una primera en las regiones altiplánica y amazónica, y una segunda en el resto de la ZIF. Encargaron al grupo de trabajo binacional (GTB-ZIF) –presidido por las cancillerías e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área– la elaboración de un plan de desarrollo pero en cuatro años de vigencia sólo ha podido reunirse dos veces y ha mostrado poco interés en el tema. Ha habido algunos avances en la conformación del CEBAF en Desaguadero y en la promoción de acciones orientadas al manejo, control y protección de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca que como dijimos es un proceso anterior a la ZIF.

El caso colombo-venezolano es el más paradójico dado que desde allí, como hemos visto, han surgido la mayor parte de iniciativas para hacer avanzar las definiciones comunitarias, pero es ahí donde no se han cumplido ni siquiera de manera formal los compromisos andinos. No sólo por el temor de cada Estado de modificar la relación con sus zonas fronterizas en medio del diferendo fronterizo y de la recurrente tensión binacional sino por las diferencias en las propias zonas fronterizas. Además de las discrepancias que vimos antes, en el Táchira y el Zulia más

---

11 Colombia ha propuesto: 1) Puerto Leguízamo-Soplín Vargas, 2) El Encanto-Puerto Alegría-El Estrecho, 3) Tarapacá-Arica-El Álamo, 4) trapecio amazónico, entre Leticia-Atacuari y Cabal-lococha; Mauricio González, op. cit.

12 Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú; Bogotá, 19 de febrero de 2004, párrafo siete.

Mapa 4.

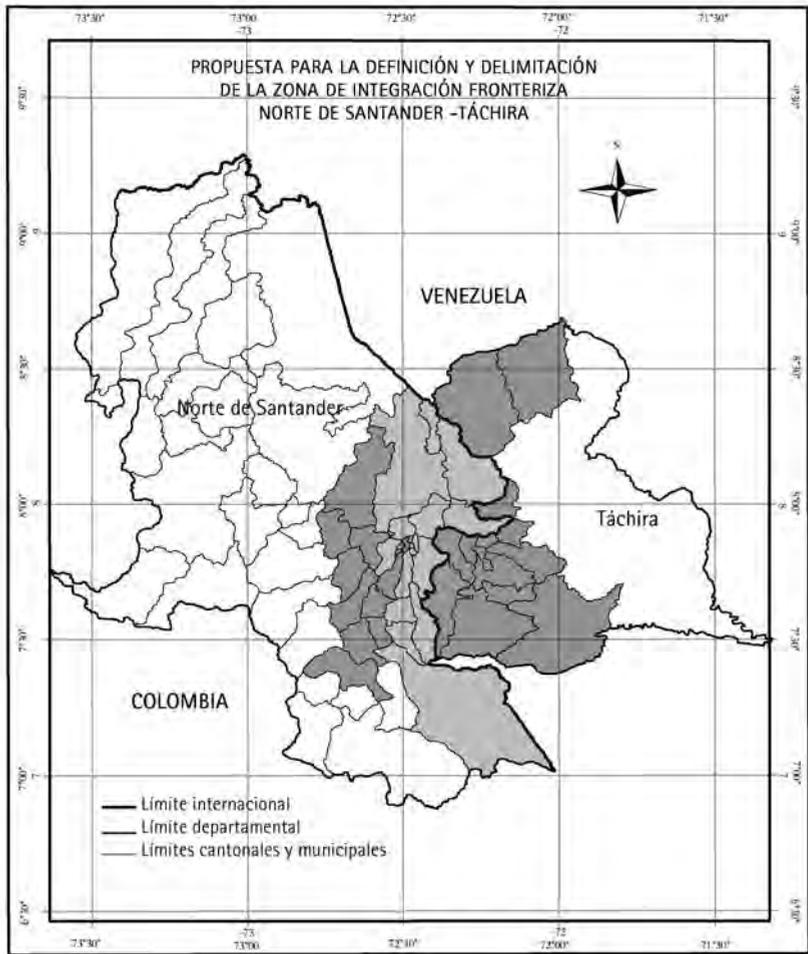
## ZIF PERUANO-BOLIVIANA



Fuente: Nilo Meza,  
*op. cit.*

recientemente se han expresado diferencias sobre incluir o no en la ZIF municipios situados al sur del lago de Maracaibo, a pesar de que están vinculados a la dinámica del eje fronterizo más activo. Esas tensiones están, asimismo, cruzadas con las disputas políticas dentro de la actual polarización venezolana dado que el Zulia es uno de los pocos estados que dirige alguien de la oposición mientras al frente del Táchira está un dirigente del movimiento bolivariano. Con todo, la idea de conformar una ZIF se volvió a revivir desde 2004 cuando universidades de frontera –los Andes del Táchira, la Libre y la Francisco de Paula Santander de Cúcuta– con el apoyo de los gobernadores de Táchira y Norte de Santander y de asesores de la CAN y del Grupo Académico binacional, realizaron un estudio sobre los municipios fronterizos para proponer una posible delimitación de la ZIF. El estudio entregado a comienzos de 2005 bien pronto empezó a provocar unas primeras definiciones políticas, como lo muestran el cuadro 3 y el mapa 5. En mayo, la XXXIII reunión de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) solicitó a los dos gobiernos la constitución de un grupo de trabajo binacional para la creación de la ZIF tomando como

## PROPUESTA DE ZIF NORTE DE SANTANDER - TÁCHIRA



Fuente: "Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) - Táchira (Venezuela)", CEFI Universidad de Los Andes - Corporación Universidad Libre de Colombia, Seccional Cúcuta - Universidad Francisco de Paula Santander, diciembre de 2004.

base el estudio realizado por las universidades. Dos meses después se reunió el grupo de trabajo binacional correspondiente y los dos gobernadores implicados escogieron para someter, en el caso venezolano a consulta de la cancillería, los municipios que harían parte de la ZIF. La primera reunión de trabajo de la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN), formada como parte de la tensión de comienzos de 2005, acordó presentar al consejo presidencial andino el establecimiento de la ZIF. Pero el dinamismo de esos primeros meses se frenó: los gobiernos no formalizaron ante la CAN la ZIF delimitada, en noviembre de 2005

no se han cruzado las notas que consignan su respectivo acuerdo y la reunión de las COPIAF que debía realizarse en ese mes en Medellín fue postergada por Venezuela para el año siguiente.

En cuanto a los participantes en la construcción de la ZIF, los gobiernos centrales continúan siendo los más importantes actores del proceso. Esto es así, entre otras cosas por el papel tradicional que han tenido los Estado-nación en las relaciones internacionales, en la política interna y exterior de cada país, por el fuerte presidencialismo de las naciones andinas, y porque los mayores centros productivos partícipes de los flujos comerciales andinos están en las grandes ciudades y no en las fronteras. El caso peruano-boliviano es tal vez el que más desarrollos muestra al respecto. Ante todo, a nivel de los gobiernos locales, se ha comenzado a estructurar una organización binacional denominada “Mancomunidades del área circunlacustre”, que incluye a más de 35 municipalidades y centros poblados así como a una docena de organizaciones campesinas y comunitarias que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca. Además, en el sector privado han surgido ONG, particularmente de mujeres que reclaman participación al representar sectores y territorios que pueden ayudar a la construcción sostenible de la ZIF. No obstante ser la ZIF la que ha despertado un mayor nivel de participación, el papel de estos nuevos actores no es muy protagónico y los centros nacionales siguen viéndolo como subsidiario a las acciones por ellos promovidas. En el caso colombo-venezolano, los gobernadores fronterizos pese a las opciones políticas distintas o a las tensiones entre gobiernos centrales suelen tener un buen entendimiento y junto con sus respectivas cámaras de comercio y corporaciones regionales han generado en varias ocasiones procesos transfronterizos. Además, luego de la tensión binacional, a comienzos de 2005, apareció por primera vez en la historia una asociación binacional de todas las cámaras de comercio existentes en los distintos ámbitos fronterizos, que ha coincidido con el comienzo de la discusión sobre la necesidad de conformar ZIF en otros ámbitos como Zulia y Guajira, Apure y Arauca desbordando la discusión del tema que hasta ahora ha estado concentrado en Táchira-Norte de Santander.

Resumiendo, en cuanto a qué se ha definido como ZIF la tendencia ha sido la de incluir toda la frontera y no sólo los ámbitos más dinámicos o con mayores interacciones, e incluso involucrar otros territorios. Esto último ha sucedido en tres casos. El colombo-ecuatoriano por la presión de departamentos aledaños, el peruano-ecuatoriano por la definición previa ligada a los acuerdos de paz que contaba con financiación internacional, y el colombo-venezolano por el peso del

ámbito más activo y las diferencias tanto en la zona fronteriza como en las cancillerías sobre quienes deben hacer parte de la ZIF. El temor en las fronteras y en las capitales por las modificaciones que en sus relaciones suscita la definición de las ZIF ha hecho que el mayor esfuerzo se haya centrado hasta ahora en el forcejeo que supone su delimitación formal y no se haya avanzado propiamente en el desarrollo de ninguna ZIF. Por eso, después de una primera amplia delimitación sin ningún diagnóstico o visión común los gobiernos implicados han señalado puntos estratégicos y etapas pero no han logrado formular planes conjuntos y menos poner en marcha proyectos concretos. No ha habido un aprendizaje gradual que haya permitido ir ajustando los beneficios y obstáculos que la integración fronteriza le plantea a las propias zonas fronterizas y a su relación con su respectivo estado nacional. La definición de las ZIF sigue siendo un asunto en últimas de los gobiernos centrales con alguna participación de las autoridades locales, entre otras cosas, por las diferencias entre las propias zonas fronterizas en cuanto a qué territorios hacen parte de la frontera.

### **Amplios fines y criterios reducidos a la hora de aplicarlos**

Las contradicciones y paradojas aumentan si tomamos dos ejes de la decisión 501 que nos ayudan a analizar los desarrollos que esta política ha tenido: las finalidades y objetivos, y los criterios para la conformación de las ZIF. Como lo muestra el cuadro 4, en ambos ejes el énfasis fronterizo como garantía de la integración binacional y subregional es más amplio que la sola dimensión comercial que había predominado en la CAN y el punto de referencia de las ZIF no es simplemente la línea limítrofe. Por eso su delimitación genera modificaciones mucho más significativas al interior de las zonas fronterizas y en su relación con sus respectivas capitales.

Aunque en la conformación de cada ZIF se enumeran muchos de los fines y objetivos, que contienen las definiciones andinas u otros que han hecho parte de las declaraciones binacionales, a la hora de ponerlos en práctica priman los de conveniencia más inmediata para los sectores que han tenido mayor capacidad de generar o aprovechar las decisiones de la integración comercial. La primera ZIF, la de Ecuador y Colombia, como hemos dicho, fue desbordada por sus sucesivas ampliaciones presionadas por distintas regiones del interior de los dos países, dirigidas a gozar de ventajas y beneficios concedidos a los participantes de la ZIF en la libre circulación de personas, transportes, capitales, servicios. Su

Cuadro 4.

## **DECISIÓN 501 DE LA CAN**

### Fines generales y objetivos específicos

Art. 4: cinco fines: desarrollo social, económico, ambiental, institucional.

Art. 5: trece objetivos específicos:

- Fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos.
- Crear mecanismos para el intercambio comercial.
- Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos.
- Manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales.
- Potenciar las capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica.
- Profundizar la descentralización administrativa y económica.
- Estimular las relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas.
- Atender las demandas económicas, sociales y culturales.
- Incrementar la oferta y abastecimiento de servicios básicos sociales.
- Usar y conservar sosteniblemente los recursos naturales.
- Conservar la diversidad biológica.
- Desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas.
- Otros que se acuerden bilateralmente.

### Criterios de delimitación de las ZIF

Primero el carácter adyacente de las áreas involucradas para desarrollar políticas, planes, programas y proyectos conjuntos, compartidos, coordinados de mutuo beneficio.

Luego, agrega otros cinco criterios:

- Condiciones administrativas y jurídicas para funcionar.
- Vinculación de ciudades que dinamicen el desarrollo y tengan ejes viales articuladores.
- Participación de áreas económicas y sociales deprimidas para revertir su situación.
- Articulación de zonas marginales con recursos naturales compartidos.
- Coordinación de áreas naturales protegidas y de cuencas hidrográficas binacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las decisiones andinas <http://www.comunidadandina.org>.

redefinición señaló como objetivos el reforzamiento del pasado cultural común y de los lazos de las poblaciones fronterizas, la formulación de proyectos biogeográficos compartidos, la articulación de actividades productivas similares o que pueden ser complementarias, pero esos fines están paralizados por las tensiones binacionales surgidas por problemas de seguridad en las fronteras. En la ZIF ecuatoriano-peruana los propósitos han sido los de promover el desarrollo productivo y social, la integración fronteriza y su mayor articulación con el resto de los territorios de los dos países, así como la conservación de la biodiversidad, el medio ambiente y la identidad de las noventa comunidades nativas que la habitan, y aunque esos propósitos acompañados de recursos de los garantes de la paz han originado algunos avances lejos se está de que esos fines tengan desarrollos significativos. En el caso colombo-peruano la ZIF busca dar una solución conjunta a problemas comunes en las regiones de frontera, mediante políticas bilaterales que se traduzcan en planes, programas y proyectos conducentes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en la frontera pero esos objetivos siguen siendo más retóricos que reales.

En cuanto a los criterios de delimitación de las ZIF todos los cinco casos han partido inicialmente del criterio de colindancia de las estructuras político-administrativas: estados, provincias, departamentos, municipios o cantones, sólo después algunos han empezado a pensar en otros criterios para delimitar si no diferentes ZIF al menos áreas estratégicas a su interior.

En el caso colombo-ecuatoriano la delimitación se hizo, primero con el criterio de adyacencia que llevó a conformar una sola ZIF del conjunto de la frontera compartida con la inclusión de todos los municipios y departamentos limítrofes de ambos lados. Luego, con su ampliación, involucrando otras regiones no fronterizas de cada país el criterio que primó fue el de la presión por conveniencia. Finalmente la redefinición de la ZIF mantiene el criterio de adyacencia e identificó áreas que llamó “estratégicas de desarrollo” que podrían conformarse a partir de criterios biogeográficos –ecosistemas y cuencas binacionales–, culturales –historia y poblaciones compartidas–, así como de la existencia de pasos formales y de redes viales. Esa primera identificación de áreas no fue hecha, sin embargo, a partir de una sistemática caracterización conjunta de la zona ni ha dado origen a proyectos de desarrollo o de conservación según el ámbito fronterizo. Tampoco ha sido tomado en consideración el criterio de contar con un polo de desarrollo capaz de jalonar un proyecto productivo conjunto en la ZIF. En la comisión de vecindad se ha hablado de formar una incubadora binacional de empresas pero los dos países no han mirado la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de estos proyectos productivos o que posibilite la inversión en las regiones fronterizas, y en ninguno de los departamentos fronterizos más activos ha sido posible impulsar algo similar. De hecho, ni siquiera se ha podido generar una complementación en la producción lechera de Nariño y el Carchi porque toda ella se lleva a los mercados del interior de cada país para industrializarla.

En la ZIF de Ecuador-Perú o de Colombia-Perú el criterio es de nuevo el de adyacencia y en este último caso se han creado áreas puntuales y estratégicas con el fin de priorizar algunas para su desarrollo porque se trata de una sola ZIF. Es también el caso de Bolivia y el Perú cuya ZIF está conformada por entidades territoriales fronterizas de ambos lados y las etapas para su desarrollo consideran las zonas geográficas diferenciadas.

Tal vez el único caso que ha tomado todos los criterios definidos por la CAN para la delimitación de las ZIF y además los ha mezclado con

otros que destacan estudiosos del tema,<sup>13</sup> es la propuesta elaborada por las universidades fronterizas para el ámbito más poblado y relativamente desarrollado de la frontera colombo-venezolana. Esos criterios son:

1. Objetivos comunes entendidos como construcción conjunta de visión de futuro, de estrategias de influencia en las políticas nacionales, de capacidad de gestión empresarial y de un mínimo de confianza mutua.
2. Estructura económica dinamizadora.
3. Existencia de recursos compartidos.
4. Infraestructura de soporte o municipios en los cuales se prevén proyectos de integración física.
5. Dimensión espacial territorial delimitada por sus interacciones.
6. Condiciones ambientales comunes.
7. Capacidad institucional para la gestión de la ZIF.
8. Entorno jurídico institucional favorable.
9. Adyacencia geográfica.
10. Percepción de los actores locales sobre el trabajo común transfronterizo y acerca de ventajas y desventajas para su municipio por ser parte de la ZIF.

A partir de esos diez criterios, las universidades clasificaron 33 municipios –15 de Norte de Santander y 18 del Táchira–, como lo muestra el cuadro 5. Con base en esa clasificación, desde julio de 2005, los dos gobernadores comenzaron a escoger los municipios que podrían conformar la ZIF de ese ámbito fronterizo. El criterio que prima en la escogencia de los gobernadores es el de tener un equilibrio entre área geográfica y población involucrada en cada lado, entendible dada la mutua desconfianza existente entre los dos países. Pero ese criterio reduce la forma en que fueron seleccionados los municipios por las universidades y por eso en una propuesta inicial de los gobernadores quedaron fuera aquellos de los que dependía la electricidad o el agua para ambos lados pero que por área o habitantes desajustaba los pro-

---

13 Supuestos teóricos que garantizarían el éxito en la integración interfronteriza: 1) localización geográfica, 2) stock y aprovechamiento del factor capital y de variables ambientales, 3) capacidad industrial y tecnológica, 4) políticas de desarrollo, centralización y descentralización del proceso de decisión; Ana Marleny Bustamante y Leonardo Caraballo, *op. cit.*

Cuadro 5.

## MUNICIPIOS SELECCIONADOS PARA LA ZIF COLOMBO-VENEZOLANA

Potencial para ZIF*	Norte de Santander			Táchira		
	Ponderado universidad	Por estudio de universidades	Por gobernadores	Ponderado universidad	Por estudio de universidades	Por gobernadores
Alta	4,1	1. Cúcuta	1. Cúcuta	3,7	1. Bolívar	1. Bolívar
	3,6	2. Villa del Rosario	2. Villa del Rosario	3,7	2. Ureña	2. Ureña
	3,4	3. Herrán	3. Herrán	3,7	3. García Hevia	3. García Hevia
	3,3	4. Pto. Santander	4. Pto. Santander	3,0	4. San Cristóbal	4. San Cristóbal
	3,2	5. Ragonvalia	5. Ragonvalia	3,0	5. Rf. Urdaneta	5. Rf. Urdaneta
Mediana	2,8	6. Los Patios	6. Los Patios	2,9	6. Ayacucho	6. Ayacucho
	2,8	7. Pamplona		2,5	7. Lobatera	7. Lobatera
	2,8	8. Toledo			8. Junín	8. Junín
	2,6	9. Chinácota				
	2,6	10. El Zulia	7. El Zulia			
	2,5	11. San Cayetano	8. San Cayetano			
Baja	2,4	12. Santiago		2,3	9. Panamericano	9. Cárdenas
	2,4	13. Durania		2,1	10. Cárdenas	
	2,3	14. Bochalema		2,1	11. Córdoba	
	2,3	15. Pamplonita		2,1	12. FernándezFeo	
				2,1	13. Guasitos	10. Libertad
				2,1	14. Libertad	
			2,1	15. Michelena	11. Independencia	
			2,0	16. Independencia		
			2,0	17. Andrés Bello		
			1,7	18. Torbes		

Fuente: Elaboración propia a partir de la "Propuesta de definición y delimitación..." *op. cit.*; y del memorando de los gobernadores, 2005.

\* Los municipios con resultados  $\geq 3$  puntos se agrupan en alta potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados entre 2,5 y 2,9 puntos se agrupan en mediana potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados inferiores a 2,5 puntos se agrupan en escasa potencialidad para ser ZIF.

porciones binacionales. Finalmente escogieron 17 –seis de Norte de Santander y once del Táchira– que hacen parte de los clasificados entre los municipios de alto y medio rango, como lo muestra el cuadro 5.

En síntesis, en los objetivos predominan los de carácter económico, ambiental y cultural y con relación a la amplia definición de propósitos que la CAN le asigna a las ZIF no se consideran los relacionados con el reforzamiento institucional y de la descentralización, con la prestación de servicios públicos comunes, con la regulación del mercado laboral y la cuestión migratoria, ni con la coexistencia pacífica entre los países involucrados en las ZIF. Aunque son amplios los criterios acordados

por la CAN para la delimitación de las ZIF ha primado el de adyacencia que parte sólo de las divisiones político-administrativas, lo que no permite la identificación y caracterización de zonas transfronterizas a incorporar en algunas de las ZIF con sus posibles interconexiones y complementariedades. Además, centrar todo el esfuerzo en la definición política de esas ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras puede reducir las ZIF a entes burocráticos sin efectos reales. Los criterios de definición de las zonas fronterizas por interacciones económicas, poblaciones o ecosistemas compartidos, motores de desarrollo etc., no ha sido considerado, salvo en las propuestas de las universidades fronterizas colombo-venezolanas. Estas últimas introducen otros criterios, particularmente los de existencia de objetivos comunes y de percepciones locales positivas sobre las ZIF dado que asumen que la delimitación de zonas fronterizas tiene serias repercusiones a nivel local y nacional, algunos de los cuales terminan por impedir su desarrollo.

### **Obstáculos para el desarrollo de las ZIF**

La ZIF de Colombia y Ecuador ha carecido de dinamismo porque no funcionan los convenios de infraestructura vial, energética y de producción firmados desde comienzos de los noventa. Ni siquiera se ha avanzado en la ampliación de los pasos formales. Siguen primando los “caminos verdes” por donde circulan personas, contrabandos y tráfico ilegales. Tampoco existen políticas para fomentar el desarrollo económico y social en la zona, enfrentar en común el atraso en las condiciones de vida, invertir en infraestructura y en el mejoramiento de la baja cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto. La economía local va al vaivén de las decisiones de los niveles centrales que no suelen coincidir y de las diferencias en el manejo de las economías de los dos países, y no aparece claro cuál podría ser un motor de desarrollo que jalone un dinamismo transfronterizo. El buen entendimiento que posibilitó los avances ha dado paso a fuertes y recurrentes tensiones binacionales suscitadas por los efectos de la agudización del conflicto colombiano y las políticas gubernamentales para hacerles frente, así como por las interacciones que con él crean distintos sectores ecuatorianos y las posiciones de diversos sectores de ese país al respecto. Por eso se han echado atrás muchos de los acuerdos intergubernamentales, de las propuestas de las comisiones de vecindad y de las decisiones de la ZIF. Entre éstas estaban la libre circulación

de vehículos entre Cali y Quito, la entrada de colombianos con cédula andina o de ciudadanía que se han cambiado por la exigencia de presentación de pasado judicial y pasaporte y la presión cada vez más fuerte para imponer visa de entrada.

Ecuador y Perú aunque avanzaron con el apoyo de los garantes de la paz se han frenado algunos de los proyectos de infraestructura que se habían alcanzado a formular, entre otras cosas, porque la apertura de las negociaciones sobre áreas marinas y submarinas han reabierto las heridas que no habían terminado de cerrar luego de la guerra entre los dos países a mediados de los noventa. Colombia y Perú definieron formalmente una ZIF de toda su larga frontera y empiezan a delimitar ejes estratégicos pero aún no han estado en capacidad de poner en marcha proyectos que enfrenen las deficientes vías de comunicación, la baja cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto. En el caso de Perú y Bolivia los problemas continúan siendo de acceso al financiamiento público y privado para poner en marcha proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Además, la institucionalidad nacional y binacional, aunque tiene objetivos y metas comunes, enfrenta un precario funcionamiento, confusas definiciones, instancias superpuestas que deciden acciones sin orden ni jerarquía, y muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. En esa dinámica donde prima el paralelismo y la poca coordinación institucional, el voluntarismo y activismo alcanza su más alto nivel sólo en el momento de las reuniones que logran realizarse, y los costos y gastos son desproporcionados frente a objetivos y metas alcanzadas. Es lo ocurrido, por ejemplo, con las dificultades en el funcionamiento del grupo de trabajo binacional de la ZIF que no logra ni siquiera reunirse.

Colombia y Venezuela no cuentan a nivel local y menos entre los gobiernos centrales con percepciones similares sobre su futuro ni comparten visiones estatales sobre la dirección socioeconómica o la democracia. Las coincidencias espontáneas que llevaban en ocasiones a actuaciones conjuntas en diversos escenarios como la CAN, son evocaciones del pasado. La apreciación que tienen los gobiernos actuales de la dinámica nacional, regional, hemisférica o global es distinta y sus políticas internas e internacionales apuntan en direcciones opuestas.<sup>14</sup> Esa nueva situación se agrega a los desencuentros históricos respecto a los límites que han marcado buena parte de sus relaciones. Además,

---

14 Los tres libros binacionales del Grupo Académico Colombia-Venezuela ilustran distintas dimensiones de esos desencuentros.

cada país vive una situación nacional crítica y percibe al vecino como un elemento de agravamiento de su problemática. También, aumentan los mutuos temores: de sectores venezolanos para trabajar en común con colombianos y de sectores colombianos hacia las autoridades venezolanas. En efecto, del lado venezolano distintos sectores sienten que cuentan con ventajas económicas superiores a las colombianas que los llevan a no ver la necesidad de comprometerse a enfrentar en conjunto el futuro y que desestimulan las ventajas de las alianzas incluso en las zonas fronterizas compartidas; más aún cuando desde el propio gobierno se ha denunciado que Estados Unidos quiere obstaculizar el proyecto bolivariano y que podría usar para ello a Colombia como punta de lanza. Del lado colombiano hay temor a un involucramiento venezolano en el conflicto interno y a que por la neutralidad anunciada y por la mayor convergencia ideológica le dé apoyo a la guerrilla. La frontera ha pagado los costos de los desentendimientos como se vio en la tensión binacional de comienzos de 2005. Aunque el gobierno de Chávez, en aplicación de las medidas andinas, decidió en 2005 suprimir la visa para los andinos que ingresen en avión a Venezuela, al mismo tiempo, por la tensión política con su homólogo colombiano, suprimió desde comienzos de 2005 los permisos fronterizos incluso por razones humanitarias. La gente que debe atravesar a diario la frontera tiene que ir a los consulados o embajadas a pedir visa. El resultado, además de aumentar los costos y tiempos, sin que la mayoría de las veces consigan el respectivo permiso, es el freno de las múltiples interacciones propias de la integración cotidiana fronteriza.

Recapitulando, en los cinco casos analizados, los obstáculos para la configuración y desarrollo de las ZIF rebasan la simple voluntad política. Ponen de presente que al definir lo que se entiende por zonas fronterizas se suscitan modificaciones significativas en la relación, al menos entre lo local, lo nacional y lo binacional, que llevan a que el mayor esfuerzo se centre en controlar la definición formal más que en lo que puede traer su desarrollo.

### **ZIF andinas y desafíos suramericanos**

Este panorama de avances formales y retrocesos reales en la situación de las fronteras interandinas fruto del forcejeo que su definición implica en las mismas zonas fronterizas, en su relación con los centros políticos y en las relaciones de vecindad, se enfrenta a un nuevo marco más amplio, el suramericano. Veámoslo brevemente desde dos dimensiones: la

ampliación de las ZIF andinas a países no pertenecientes a la CAN pero colindantes con uno u otro de sus miembros como iniciativa central o local, y los acuerdos de las cumbres suramericanas y los proyectos de integración física a los que ha dado origen que podrían incidir en la delimitación de nuevas zonas fronterizas o de regiones más amplias que las involucren.

### **Más allá de las ZIF andinas**

Ya desde la decisión 501 de la CAN sobre las ZIF, su artículo 2 preveía que, donde fuera posible, los países andinos podían invitar a un tercer vecino a hacer parte de la ZIF. Esa perspectiva fue ampliada por el XIV Consejo Presidencial Andino, que encomendó a los cancilleres la promoción de ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina. En realidad los desarrollos alcanzados hasta ahora en cuanto a ZIF trinacionales no han sido impulsados propiamente por los gobiernos centrales de los países implicados sino que han estado presionadas desde lo étnico, lo académico, la sociedad civil y los gobiernos municipales. Veamos tres casos concretos.

Los “Aymaras sin fronteras” constituyen un proceso de integración fronteriza trinacional, promovido por actores locales alrededor de un olvidado lugar llamado “Tripartito”, convertido en centro neurálgico y emblemático de antiguas zonas indígenas que se encuentran en la confluencia de territorios bolivianos, peruanos y chilenos. Este proyecto étnico cumpliría con la condición de conveniencia establecida por la norma andina respecto a involucrar un tercer país contiguo; además, ha sido ratificado por la historia y las características sociales y culturales comunes de quienes lo han habitado desde tiempos ancestrales. Son Aymaras los que han ocupado estos territorios desde antes de la guerra del Pacífico al finalizar la década del setenta en el siglo antepasado, y 135 años después aún constituyen la mayoría de los más de 170 mil habitantes que ocupan esos 125 mil km<sup>2</sup> de territorios divididos por los límites político-administrativos de tres Estados. Para mostrar que esa división no ha quebrado su identidad han proclamado al “Tripartito”, a casi 5.000 metros sobre el nivel del mar, como la capital de la “trinacional Aymara”. No se trata de una simple reivindicación o de un discurso sino de un proceso que ha logrado diferentes metas y objetivos entre los que se encuentran: la conformación de la “Alianza estratégica trinacional Aymaras sin fronteras”, el diseño de un plan de desarrollo integral para el ámbito fronterizo trinacional, el funcionamiento de un

equipo técnico de origen regional y con altas calificaciones profesionales como soporte de dicho plan, el desarrollo de gestiones de financiamiento para la identificación y el diseño de programas y proyectos con apoyo del Banco Mundial,<sup>15</sup> y la definición de instrumentos y normas que, de ser respaldados por sus respectivos gobiernos, darían curso a una institucionalidad trinacional.

El proyecto MAP: Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia), que se desarrolla en un territorio de 300 mil km<sup>2</sup> e involucra una población de 700.000 habitantes, es otra iniciativa de cooperación trinacional. Comienza a gestarse en 1995 con eventos técnicos y académicos que involucraron a instituciones públicas y privadas, así como a universidades de los tres países. Sin contar con apoyo oficial nacional –sólo en algunas ocasiones han invitado a las cancillerías– este proyecto trinacional ha venido creciendo en dimensiones e importancia en dicho espacio fronterizo así como en articulación y organización trinacional de actores entre los que se encuentran las instituciones locales, que han decidido manejar en forma conjunta los problemas y oportunidades que ofrece su dimensión trilateral. Año tras año se han venido reuniendo en forma rotativa delegados de los tres países que aumentan cada vez más. En diciembre de 2000, en Acre, los 25 delegados al MAP I, se constituyeron en organización trinacional. En abril de 2001, en Puerto Maldonado, los 70 representantes del MAP II intercambiaron información para una evaluación ambiental estratégica. En septiembre de 2002, en Pando, las 150 personas del MAP III discutieron bajo el lema de “fronteras de separación a fronteras de cooperación”. En agosto de 2003, en Brasileia y Epiaciolandia y en septiembre de 2004, en Puerto Maldonado se reunieron con 600 participantes el MAP IV y con 250 el MAPV.<sup>16</sup>

Además de esos proyectos con fuerte arraigo local y poco o ningún apoyo nacional, hay otras posibilidades de articulación trinacional. Es el caso de una posible ZIF amazónica de la que Perú, Ecuador y Colombia han hablado en varias ocasiones pero no han dado aún pasos concretos para concretarla; o de la planteada desde el punto de vista ambiental y étnico pero sobre la que aún no han hablado los gobiernos de Brasil, Venezuela y Colombia implicados y que podría conformarse en la triple frontera de la Piedra del Cocuy; o de la ZIF del trapecio amazónico Brasil, Perú y Colombia.

---

15 Nilo Mesa, *op. cit.*

16 *Ibid.*

De esta última han comenzado a hablar algunos académicos que han mostrado su conveniencia por al menos tres razones: la manera como ha sido construida su historia y su convivencia ha sido trinacional, los problemas que vive la región tienen orígenes, desarrollos y repercusiones trinacionales, y los procesos de integración y de apertura de la economía mundial y regional no posibilitan la planificación del desarrollo fronterizo con abstracción de uno de los lados soberanos de la frontera sin que ello repercuta en detrimento de los demás.<sup>17</sup> La zona cuenta con pertenencias étnicas comunes cruzadas por identidades nacionales de los tres Estados que allí confluyen y por tres centros urbanos surgidos de estrategias de afirmación de soberanía nacional. Del lado colombiano se encuentra Leticia con una larga historia de disputadas: en 1867 comenzó su vida como un pobre villorio construido por peruanos que en tiempos del caucho penetraron territorio que luego Perú restituyó a Colombia, en 1932 fue invadida por peruanos como rechazo de Iquitos a la devolución del trapecio amazónico, lo que generó la guerra entre Perú y Colombia, luego de su recuperación fue convertida en objeto de una colonización militar que transformaría la ciudad en un enclave dependiente de Bogotá. Del lado brasileño está Tabatinga, fundada como un fuerte en 1767 por los portugueses, con el objetivo de tomar posesión de esta región, legitimar sus avanzadas en territorios de colonización hispánica y establecer una guarnición militar portuguesa en el río Amazonas. Su crecimiento se generó en torno de la frontera ante el temor de dejar que la ciudad vecina creciera de manera desmesurada sin una contrapartida que detuviera una posible expansión social hacia el Brasil. Del lado peruano está Santa Rosa, de surgimiento más reciente y que se mantiene como un pequeño poblado al costado sur del río Amazonas. A más de los lazos étnicos transfronterizos, el aumento de la población de cada lado ha acelerado las relaciones entre las tres orillas urbanas y ha generado una complementariedad espontánea en actividades económicas y sociales. Sin embargo, la razón soberana que ha construido a las tres ciudades, limita el desarrollo económico regional en su conjunto, duplica esfuerzos e inversiones. Hay que recordar que, en el siglo XIX, la introducción del vapor y el negocio del caucho estimularon la economía de la región trinacional, muy ligada a la apertura internacional del Amazonas y su vinculación al mercado mundial; luego, la extracción maderera y de distintas especies vegetales así como el cultivo de hoja de coca y otras actividades ilegales gene-

---

17 Grisales, *op. cit.*

raron colonización irregular y procesos de violencia, al mismo tiempo que reactivaron y actualizaron la vinculación de la región al comercio globalizado; igualmente, la percepción y representación de la Amazonia como área de extracción de recursos estratégicos y como reserva para la supervivencia de la humanidad, les imponen retos comunes. Todas esas largas interacciones son las que explican por qué la mayor parte de los pobladores tienen la triple nacionalidad, y junto con su historia y los retos comunes, se muestran como la base de conformación de la ZIF trinacional.

### ¿ZIF de la Comunidad suramericana?

Las cumbres presidenciales suramericanas, como lo muestra el cuadro 6, han abierto un marco más amplio que el de la CAN para la cuestión de la integración y el desarrollo fronterizo. Los presidentes han acordado que las fronteras deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación. Igualmente, han definido la construcción de la Comunidad suramericana, que integraría en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura a sus doce miembros: los cinco andinos, los cuatro de Mercosur, Chile, Surinam y Guyana. Tal Comunidad estaría dinamizada por los acuerdos entre la CAN y el Mercosur, que comenzaron en 2004 la conformación de un área de libre comercio conjunta así como por la integración física jalonada por la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) y los proyectos de infraestructura que acompaña entre sus miembros.

Los proyectos de integración física están dirigidos a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones. La IIRSA ha avanzado en la identificación de diez ejes, como lo muestra el cuadro 7, y 162 grupos de proyectos. Colombia participa en dos ejes, el andino y el amazónico, así como en más de una veintena de proyectos.

Para el desarrollo del plan de acción en Suramérica, la IIRSA ha priorizado siete procesos sectoriales de integración, necesarios para optimizar la competitividad y sostenibilidad de la cadena logística en los siguientes sectores: energía, instrumentos de financiamiento, pasos de frontera, tecnologías de información y comunicaciones, transporte aéreo, marítimo y multimodal. Al mismo tiempo, la IIRSA estimula estudios de cabotaje y evaluación de los principales puertos; análisis de posibilidades de transporte multimodal, de tecnologías de información

**DEFINICIONES SURAMERICANAS SOBRE FRONTERAS**

Septiembre de 2000	1º cumbre presidencial suramericana, en Brasilia.	Asume el impulso de la integración transfronteriza lo que requiere que las fronteras dejen de ser un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas que conforme un espacio de cooperación (Art. 36). Prioriza para la formación de un espacio económico suramericano la conexión física a través de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) dirigida a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones (Arts. 37-39). En documento anexo se insiste en la necesidad de asumir las implicaciones ambientales y sociales de las obras de infraestructura, las cuales deben ayudar al desarrollo local y no reducirse a corredores entre mercados centrales; así como en mecanismos de participación y consenso con comunidades afectadas.
Julio de 2002	2º cumbre presidencial en Guayaquil.	Insiste en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condiciona a cinco principios: perspectiva geoeconómica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional.
Noviembre de 2004	3º cumbre presidencial en Cuzco.	Determina que el espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando la integración física, energética y de comunicaciones mediante la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con mecanismos financieros innovadores y propuestas sectoriales que mejoren la inversión en infraestructura física.
Octubre de 2005	4º cumbre presidencial en Brasilia.	Establece que los países de la Comunidad Suramericana de Naciones intercambiarán experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas e integración en las zonas fronterizas. La secretaría pro tempore organizará una reunión para el intercambio de experiencias sobre cooperación fronteriza.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.iirsa.org>

y comunicación al servicio de la competitividad y la integración; propuestas de facilitación del transporte en los pasos de frontera y planes andinos de cooperación transfronteriza. Para el desarrollo de los proyectos apoyan a la IIRSA entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata que conforman el comité de coordinación técnica. Este comité y las reuniones de ministros han elaborado una visión de cómo debería ser la integración física de Suramérica hacia 2020, así como un plan de acción a diez años, de identificación y desarrollo de proyectos específicos que ayuden a configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el espacio económico suramericano y vías de conexión con los mer-

Cuadro 7.

**EJES DE IIRSA**

Eje	Objetivo
1. Andino	Utilizar la infraestructura vial actual y corregir los problemas de circulación en los pasos fronterizos así como unirlos a nivel energético y de telecomunicaciones.
2. Amazónico	Hacer navegables los ríos de la cuenca para conectar el océano Pacífico y el Atlántico, buscar corredores de exportación e importación de bienes para la región en la explotación de recursos forestales, pesca, artesanías y ecoturismo.
3. Capricornio	Articular el norte de Argentina, el estado de Río Grande do Sul de Brasil, el norte de Chile y la zona suroccidental de Paraguay.
4. Escudo guayanés	Conectar zonas relativamente aisladas y que tienen patrones distintos de desarrollo: oriente de Venezuela, Guyana - Surinam, estado de Amapá en Brasil, y el corredor Manaos-Boa Vista en los estados de Roraima y Amazonas, Brasil.
5. Eje del sur	Unir el océano Pacífico con el Atlántico a través del Sur de Argentina y Chile.
6. Interoceánico central	Vincular cinco países que contienen el 68% de la superficie total de Suramérica: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.
7. Perú-Brasil-Bolivia	Conformar un eje transversal que engloba diferentes pisos ecológicos al atravesar siete departamentos de la macro región sur del Perú, dos departamentos amazónicos de Bolivia y cuatro estados del noroeste del Brasil.
8. Mercosur-Chile	Unir los dos océanos por medio de redes troncales y de interconexión de transporte del eje más consolidado de la región dado que genera el 70% de la actividad económica suramericana, y cuenta con los mayores flujos de comercio intrarregional.
9) Hidrovía Paraguay - Paraná	Integrar el modo fluvial de los cinco países de la cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.iirsa.org>

cados internacionales. Varios beneficios adicionales a los de conexión nacional e internacional y de mejora de las infraestructuras básicas de transporte, energía y comunicaciones, podrían ofrecer estos proyectos. Entre ellos está el posibilitar un mejor aprovechamiento de recursos naturales: mineros, energéticos, agua, biodiversidad; atraer inversión y tecnología, ayudar a superar contrabandos y problemas de seguridad interna o incluso territorial entre países. Podría dar lugar también a nuevas zonas fronterizas plurinacionales delimitadas a partir de varios de esos proyectos para que no pasen sobre las fronteras sin dejar nada a las poblaciones allí asentadas. Pero para ello se requiere contar con coordinación interestatal, gestión ambiental sostenible y activa participación de autoridades y organizaciones sociales de las zonas fronterizas

por donde atraviesan los megaproyectos. Su éxito depende, además, no sólo del logro de la financiación sino de un esfuerzo político y social dirigido a generar estrategias de desarrollo para zonas transfronterizas, que permitan la integración con los vecinos y la inserción internacional.

Condensando lo dicho en esta tercera parte, la construcción de la integración suramericana ha sido definida como un gran proyecto geopolítico que implicaría una redefinición estratégica regional, entre otras cosas, al permitir la conformación de regiones transfronterizas que ayuden a articular zonas marginadas en el ámbito nacional y a facilitar su inserción regional e internacional. Al lado del comercio y la integración física, que estarían empujando en esa perspectiva de encuentro suramericano, han aparecido iniciativas –por ejemplo, energéticas y comunicativas– de los gobiernos de Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, de integración horizontal con el fin de hacerle frente a dinámicas estadounidenses tendientes a una articulación vertical de las Américas, que podrían darle un poco más de viabilidad al acercamiento suramericano y en ese marco a la redefinición de zonas transfronterizas de articulación. No es, sin embargo, un asunto fácil. Enfrenta diferentes concepciones acerca del tipo de integración deseable, que se han venido manifestando en las cumbres presidenciales suramericanas sin que hayan logrado aún una definición. ¿Debe y puede ser un proyecto ideológico-político-social, o comercial y físico, o todo ello a la vez? ¿Pueden los andinos superar la dispersión de la CAN y los conosureños sus tensiones internas para que la Comunidad suramericana se conforme no sólo con la absorción de la CAN sino con su convergencia con el Mercosur? ¿Pueden las ZIF andinas ser redefinidas en esa perspectiva suramericana? Esas y otras preguntas encierran problemas mayores, que tal vez están en la base de las dificultades para concretar los ambiciosos proyectos integracionistas como las ZIF y la integración comercial y física suramericana.

### **A manera de conclusiones**

En las definiciones andinas a las que hemos aludido, así como en los desarrollos de las ZIF explorados, se comience a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos no sólo como una cuestión nacional o binacional, sino como una construcción subregional que incremente interdependencias entre los países vecinos y ayude en la profundización de su integración. No obstante esos avances, la redefinición de zonas fronterizas plantea modificaciones centrales en la relación de lo local

con lo nacional, lo subregional –en este caso andino– y lo regional –en este caso suramericano– que explican, en cierta forma, las dificultades que hemos visto impiden la concreción de las ZIF y atraviesan la construcción de la Comunidad suramericana. Esas modificaciones enfrentan, entre otras cosas, la tradicional superposición entre las relaciones transfronterizas espontáneas propias de las zonas de frontera y los acuerdos intergubernamentales hechos en ejercicio de la soberanía estatal, lo que crea situaciones problemáticas que suelen ser tratadas de manera diferente a escala local, nacional, subregional y regional, niveles entre los que, además, existen fuertes divergencias.

En las zonas fronterizas definir a quién se incluye o excluye en una ZIF plantea problemas de múltiple naturaleza. Por lo general en esas zonas predomina lo inmediato, el carácter espontáneo de sus relaciones cotidianas y una falta de canales permanentes de diálogo y concertación; todo lo cual impide construir una mirada más amplia que contextualice lo local en las dinámicas nacionales, regionales o globales. Tampoco esas zonas han generado capacidad para construir una visión y unos intereses comunes frente al desarrollo y la integración fronteriza o para formular proyectos conjuntos de mediano y largo plazo. Aunque desde allí surgen múltiples iniciativas, ninguna logra continuidad ni capacidad de incidencia permanente, nacional o subregional. Sectores de los ámbitos fronterizos más activos consideran que cuando el Estado interviene destruye su integración espontánea e informal con los vecinos, y cuando formaliza la integración con otros países mediante acuerdos binacionales o subregionales como los de la Comunidad Andina o las cumbres suramericanas, desata procesos que los perjudican. Es el caso del dinamismo comercial intraandino que anula las funciones tradicionales de las poblaciones locales –ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional– sin ayudarlas a reconvertir y sin hacerlas partícipes de los frutos generados por el aumento del intercambio entre vecinos; y puede ser lo que ocurra con los megaproyectos de integración física que pasen por encima sin ayudarles a su desarrollo. Esa mirada de los sectores fronterizos es, sin embargo, parcial. Como hemos visto, entre los sectores fronterizos de uno u otro país tampoco hay acuerdo sobre la diferencia entre límite y frontera, la que instrumentalizan según conveniencia inmediata. Con frecuencia, las proclamas de ser los más integracionistas se elevan ante la necesidad de negociar con sus respectivas capitales pero desaparecen cuando se trata de compartir recursos con sus vecinos y dejar las ventajas nacionales. Con excepción de los casos trinacionales basados en desarrollos étnicos o de autoridades locales, en el resto, diversos

actores locales expresan grandes expectativas en la ZIF pero antes que actuar conjuntamente siguen esperando que los gobiernos nacionales concreten las acciones.

Del lado de los Estados, pese a las definiciones intergubernamentales, no es tan fácil asumir que las fronteras son, ante todo, zonas tejidas por una densa trama de lazos de muy diverso orden. Se olvida que existen relaciones más estrechas entre las poblaciones fronterizas que con su respectiva capital, dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen una mayor similitud entre sí que con las condiciones propias del respectivo centro político nacional. Tampoco les resulta fácil asumir que el desarrollo e integración fronterizos y la reconversión de estas zonas requiere de una atención binacional o subregional de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea. Menos aún, que esas redefiniciones exigen flexibilizar conceptos muy estrechamente ligados a la noción tradicional de soberanía, territorio y del propio Estado-nación. Además, muchos estados andinos tienen pendientes problemas de delimitación con sus vecinos, o por la débil presencia estatal aún no han logrado el control de sus territorios, en particular fronterizos, lo que les hace más difícil aceptar las consecuencias que puede tener la generación de nuevas fronteras internas a partir de la conformación de las ZIF, compartir soberanías o introducir autoridades supranacionales para su manejo o para el funcionamiento de los órganos comunitarios de integración. Aunque los gobiernos andinos aceptan la existencia de problemas transfronterizos aún les resulta casi imposible poner en marcha regímenes cooperativos para su manejo.

Existen, además, imperativos mayores derivados del contexto global, que si bien no constituyen una causalidad determinante de las opciones adoptadas por los gobiernos en cuestión, sí condiciona profundamente sus decisiones y actuaciones: incentiva cierta toma de posiciones, delimita los márgenes dentro de los cuales éstas pueden moverse y aunque no impide por completo su trasgresión, sí la hace muy costosa. Otro imperativo derivado de las actuales tendencias globales y que tiende a romper cualquier solidaridad porque genera en cada país inestabilidad económica, incertidumbre política y turbulencia social, es la imposibilidad de la región andina de lograr formas positivas de inserción internacional. Pese a los altos costos del ajuste al que han estado sometidos durante más de una década, la pobreza ha aumentado y se agudizan muy diversas tensiones internas acumuladas por años en cada uno de los países de la región. La globalización no ha estimulado complementariedades recíprocas sino una mayor competencia entre vecinos y los más de treinta y cinco años de integración andina no

han generado lazos sociales, culturales o políticos de acción conjunta. En ese contexto se hace aún más difícil redefinir las relaciones entre lo local, lo nacional, lo subregional o regional. Prevalecen entonces los intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHACHI Otorongo, “Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: Una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)”, concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000, marzo.
- ALEJANDRE, Jesús Arrollo (comp.), *Regiones en transición: ensayos sobre integración regional en Alemania del Este y en el Occidente de México*, México, Universidad de Guadalajara, 1995.
- ÁLVAREZ, Marcelo, “Mercosur: Reflexiones sobre la identidad de una región transfronteriza”, en *Nuestra América*, año V, N° 3, La Habana, 1999, págs. 23-27.
- ANDRADE, Pablo (coord.), “Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia”, Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, marzo de 2002.
- ARREA, Leandro, “¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana”, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 2000.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, Grupo consultivo regional andino, Plan andino de cooperación transfronteriza, “Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos”, Departamento de integración, mayo de 2001.
- BINNENBRUK Horst, Herman, “La simplificación de los pasos fronterizos en Europa”, en *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1994, págs. 119-144.
- BRIGAGAO, Clovis; Valle, Marcelo, “Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua”, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XXXII, N° 125, 1999.
- BUSTAMANTE, Ana Marlene; Caraballo, Leonardo, “Zona de integración fronteriza en Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación”, en *Aldea Mundo*, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, 2005.

- “La Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander”, ponencia presentada en el conversatorio sobre las Zonas de Integración Fronteriza realizado por el grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, abril de 2004.
  - “Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander”, Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Bogotá, N° 10-11, 2003.
- CEFIR, *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, 1994.
- La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, Montevideo, 1995.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP), “Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos”, Dirección de desarrollo territorial, 2001.
- DNP, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo”, Documento Conpes 3155, Bogotá, diciembre de 2001.
- FUNPADEM, “Fronteras centroamericanas y cooperación transfronteriza”, Coloquio de investigadores especializados en el estudio de fronteras y en fortalecimiento de la gestión municipal, Memorias, San José, 1998.
- GARCÍA, Clara Inés (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia – Hombre Nuevos Editores, Medellín, 2003, págs. 15-33.
- GONZÁLEZ López, Mauricio, “Una experiencia a considerar: la zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-peruana como un esfuerzo por atender la realidad” en Aldea Mundo, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, 2005.
- GRANADOS, Carlos, “Las fronteras de Colombia y Centroamérica”, en *Fronteras, integración y soberanía*, Bogotá, ESAP, 2000.
- GRIMSON, Alejandro (comp), *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2000.
- *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 2002.
- GRISALES, Germán, “¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?”, en Aldea Mundo, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, 2005.

- MINISTERIO de Relaciones Exteriores, Comisiones binacionales de vecindad, IV tomos, Bogotá, junio de 1994.
- MENDOZA JM., “Factores concurrentes en la fijación y alteración de fronteras entre México y Estados Unidos”, en *Fronteras en Iberoamérica Ayer y Hoy*, Memoria, Tomo 1, México, Universidad Autónoma de Baja California, 1990.
- MEZA M., Nilo, “Zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia” en *Aldea Mundo*, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), San Cristóbal, Universidad de los Andes, 2005.
- MONTENEGRO Coral, Ricardo, “Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común”, en *Aldea Mundo*, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, 2005.
- “Perspectivas de la integración fronteriza”, en Revista Cancillería de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 27, Bogotá, septiembre-diciembre, 2000.
- NOTHOMB, Simón Pierre, “Regiones fronterizas en la Unión Europea: repercusiones sociales y regionales”, en *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1994, págs. 165-174.
- OLIVEROS, Luis Alberto, “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina”, febrero de 2002.
- POLICY paper, “Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia”, elaborado para la discusión del grupo de integración del proyecto “Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante”, que coordinan Socorro Ramírez y Edgar Vieira, Bogotá, junio de 2004.
- RAMÍREZ, Socorro, “Las zonas de integración fronteriza: avances y retrocesos”, en *Aldea Mundo*, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, 2005.
- “Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana”, en *Siete cátedras para la integración*, Convenio Andrés Bello, Bogotá, enero de 2005.
- RAMÍREZ, Socorro; Cadenas, José María, *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia Venezuela, Universidad Central de Venezuela (UCV) - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- “Colombia-Venezuela: Entre episodios de cooperación y predominio del conflicto”, en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI eds. Argentinos -Flacso Chile- Universidad de Belgrano, 2003.

– “El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos” en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, septiembre de 2002.

– (Coords. y edts.), *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI Universidad Nacional - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento (CAF) - Convenio Andrés Bello (CAB) - Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999.

– “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano”, en *Fronteras en el Gran Caribe*, Santo Domingo, Flacso, 2001.

– “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET Universidad Nacional, septiembre de 2001.

– “La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia”, en *Análisis Político*, N° 46, IEPRI, Bogotá, mayo-agosto de 2002.

TORO, Luis A., “La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andina, caso de estudio”, Mérida, Grupo de integración regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de los Andes, Mérida.

UNIDAD de Investigación en Fronteras Centroamericanas, “Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica”, en Cuadernos de Trabajo sobre Fronteras Centroamericanas, N° 2, San José, Funpadem, 1999.