



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Las áreas fronterizas en el proceso de integración de América Latina

Autor: Inotai, Andrés

Forma sugerida de citar: Inotai, A. (1989). Las áreas fronterizas en el proceso de integración de América Latina. *Cuadernos Americanos*, 3(15), 137-149.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año III, núm. 15, (mayo-junio de 1989).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material con propósitos comerciales.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## LAS AREAS FRONTERIZAS EN EL PROCESO DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA

Por *András INOTAI*  
INSTITUTO DE ECONOMÍA MUNDIAL  
DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS HÚNGARA

LA TEORÍA y práctica de la integración económica atribuye un papel modesto a la cooperación fronteriza. Los dos conceptos fundamentales de la teoría integracionista se representan, por un lado, por la función básica del mercado a través de la eliminación de barreras comerciales, y por el otro, por la priorización de un cierto tipo de planificación regional basado en la industrialización regional común. Más allá de estas dos cadenas principales aparece también, de vez en cuando, y con carácter transitorio, el concepto integracionista, que se dirige al desarrollo de los recursos naturales y la infraestructura de la región integrada o por integrar, sin haber contado con el peso necesario para convertirse en una tendencia independiente tanto en la teoría como en la práctica.

La cooperación fronteriza más estrecha está presente en el modelo latinoamericano de integración de mercados en forma negativa. Poco después de lanzar el proyecto de la ALALC se demuestra que la falta o insuficiencia de los contactos fronterizos e infraestructurales se presenta como el obstáculo más serio para aumentar el volumen del intercambio intrarregional y la cooperación económica entre los países miembros. Debido al legado histórico, y a consecuencia de una política económica característica durante varias décadas, los centros básicos de oferta y demanda quedaron conectados a otras economías (otros centros) del mundo, muchas veces pasando por alto los lazos entre vecinos. La consolidación del mercado nacional aumentó el grado de centralización de las economías latinoamericanas, pero omitió casi por completo la integración de los territorios periféricos al marco nacional, y ni que hablar al marco latinoamericano. La situación queda caracterizada debidamente por unas cifras estadísticas: a pesar de la necesidad de cooperación económica muchas veces subrayada, las exportaciones intrarregionales representan el 9.3% en 1960, el 14% en 1980 y nue-

vamente el 9% en 1983 en las exportaciones totales de la ALALC. En las importaciones valen proporciones similares.<sup>1</sup> Aunque el comercio resulta más importante entre ciertos países del continente (exportaciones colombianas a Venezuela, bolivianas a Argentina o el intercambio entre Brasil y Argentina o a veces entre Chile y Brasil), los contactos comerciales y más aún los de capital y tecnología se concentran sin duda alguna en las regiones no latinoamericanas. Hasta que los contactos con terceros países revelan una cierta —aunque insuficiente— “apertura infraestructural”, sigue dominando en la esfera intrarregional una “encerradura [aislamiento] infraestructural” que impide que las regiones fronterizas desempeñen un papel integracionista.

En el Grupo Andino, los esfuerzos de industrialización regional quedaron envueltos en el concepto de sustitución de importaciones tanto a nivel nacional como regional, y tuvieron el objetivo de fortalecer los centros industriales nacionales más o menos desarrollados. En esta concepción, las regiones fronterizas no gozaron de ninguna prioridad, pues la infraestructura indispensable para implementar los proyectos industriales ambiciosos brilló aquí por su ausencia. El establecimiento de esta infraestructura habría aumentado los costos de inversión y de producción de manera extraordinaria. Si algunos gobiernos, a pesar de lo dicho, dedicaron mayor atención a las zonas fronterizas, lo hicieron no para profundizar la integración regional sino para proteger las fronteras nacionales —no en pocos casos disputables— o para tratar de controlar las actividades revolucionarias, contrarrevolucionarias o terroristas y subversivas, muy fuertes en ciertas regiones. El control del contrabando internacional de drogas y otros productos representó un argumento más para tal comportamiento.

Sin embargo, sería incorrecto sacar de lo mencionado la conclusión de que en América Latina no se hayan producido contactos entre regiones fronterizas. Por el contrario, éstos resultan en buena parte más viejos que la integración misma y se remontan a siglos anteriores de la historia del continente, lo que demuestra un entrelazamiento con frecuencia más estrecho que los contactos establecidos por los esfuerzos integracionistas durante los últimos veinticinco años. La cooperación tradicional fue desarrollándose en dos terre-

<sup>1</sup> Véase Andrés Inotai, *Regional Integrations in the New World Economic Environment*, Budapest, Ed. Akadémiai, 1986; Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, Economic Integration. 1984 Report*. IADB, Washington, s.f.; Daniel Solano, “L’intégration économique en Amérique Latine”, en *Problèmes Économiques 1907* (1985).

nos principales: en el intercambio fronterizo y en el movimiento (migración) de mano de obra.

Los cambios en la economía internacional plantearon en los últimos años un verdadero desafío tanto frente a las economías nacionales como frente a las integraciones regionales.<sup>2</sup> También la integración latinoamericana indica nuevos experimentos y objetivos no tradicionales. Por lo tanto, parece conveniente bosquejar los terrenos posibles (y favorables) de los contactos fronterizos y su repercusión sobre el movimiento integracionista más extenso.

#### *Importancia de los contactos fronterizos*

EXISTE un rasgo común en las regiones fronterizas que generalmente pertenecen al mismo ambiente natural. Esta unidad geográfica puede ser ilustrada por rasgos idénticos o similares como superficie, condiciones climáticas, cuencas hidrográficas, en ciertos casos litoral común o la elevada probabilidad de existencia de recursos agrícolas y geológicos comunes. Esta unidad geográfico-geológico-infraestructural sirve de base para la unidad económica entre regiones fronterizas. Esta última se manifiesta claramente en actividades económicas idénticas o similares y en la presencia o ausencia (abundancia o escasez) de factores de producción. La estructura de la actividad económica es generalmente muy similar (agricultura, pesca); la escasez de capital y la relativa abundancia de mano de obra dominan en ambos lados de la frontera. La mayoría de mercados locales no están integrados a los centros del mercado nacional de gran distancia geográfica y de "estructura diferente". Por lo tanto, las posibilidades de producción quedan determinadas por un modesto poder adquisitivo, ya que la producción excedente debida a un desarrollo ambicioso no se podría colocar en el mercado nacional más amplio o solamente se lo podría hacer a costos muy elevados, puesto que la infraestructura de transporte es altamente insuficiente. (En el caso de comestibles o productos sensibles al transporte a gran distancia la comercialización es aún más limitada). En la zona fronteriza sería, pues, aconsejable y económicamente razonable desarrollar una división del trabajo con múltiples efectos favorables: Primero, podría aumentarse la demanda de artículos producidos. Segundo, esto permitiría utilizar las ventajas de producción a gran escala, con la consecuencia de reducir los costos. Tercero, surgirían nuevas posibilidades de empleo, mitigando el desempleo regio-

<sup>2</sup> Véase en detalle Andrés Inotai, *op. cit.*

nal. Cuarto, podría desarrollarse y consolidarse la estructura productiva basada en pequeñas y medianas empresas y esto daría lugar al surgimiento de nuevas empresas pequeñas y medianas. Por último, el resultado de tal cooperación sería una especialización más fuerte, con la creación de estructuras de producción complementarias y con un entrelazamiento económico fronterizo más orgánico.

Al mismo tiempo la unidad geográfico-geológico-infraestructural no solamente permitiría una organización más racional de las actividades económicas existentes, sino que contendría el potencial considerable de un polo de desarrollo común. El núcleo de tal política lo constituye en América Latina la utilización común de ríos fronterizos con el fin de generar energía eléctrica o instrumentar proyectos de irrigación para la agricultura. Además, el desarrollo común de la infraestructura (carreteras, redes ferroviarias, construcción de puertos) conectaría las regiones y actividades fronterizas a los correspondientes mercados nacionales. La cooperación en las políticas de desarrollo estaría acentuada por la utilización común de recursos minerales o forestales en la zona fronteriza o por la creación de un turismo basado en la identidad de condiciones geográfico-climáticas. La infraestructura en desarrollo, el mejoramiento de los servicios energéticos, los recursos minerales disponibles pueden establecer los fundamentos de un polo de desarrollo industrial que llevaría en poco tiempo a una cooperación extensa y armónica de las zonas fronterizas y eliminaría no solamente la situación periférica de la región, sino que reduciría, al mismo tiempo, su subdesarrollo en comparación con otras regiones de la nación.

No son despreciables tampoco los efectos que tendría reducir los costos específicos de los desarrollos comunes en la región fronteriza. Puede intercambiarse una parte de los bienes producidos a ambos lados de la frontera, con los consiguientes ahorros de gastos de transporte para las dos economías nacionales. Estos productos no deben ser transportados a gran distancia --con el riesgo de causar una reducción de la calidad o defectos irreparables (en comestibles y algunos bienes de consumo). Al mismo tiempo, las economías nacionales no tienen que organizar el abastecimiento de las regiones fronterizas lejanas en los bienes que pueden ser producidos e intercambiados allí mismo. Los ahorros financieros constituyen, sin embargo, otro campo no menos importante. En economías atrasadas y pobres de capital constituye un problema considerable y cada vez más agobiante el hecho de cómo organizar los servicios básicos (comunes) de una manera más o menos eficiente. En las regiones fronterizas sería muy aconsejable desarrollar estos servicios --o una buena parte de los mismos-- en cooperación regional, ya que la

duplicación de la estructura de servicios genera costos más elevados para ambas partes. Ante todo se trata aquí de la construcción del sistema de suministro de agua y de canalización, de encauzar los ríos, de crear la dotación de bomberos, los servicios policíacos o la asistencia médica. En los últimos tiempos, también se sugirió la cooperación fronteriza en materia de protección del medio ambiente.<sup>3</sup>

Por fin, pero no por último, es evidente que la cooperación fronteriza tiene un fuerte impacto político. Por una parte, contribuye a reducir las tensiones hasta ahora palpables y basadas en elementos históricos y geopolíticos; por la otra, puede eliminar el aislamiento, característica muy frecuente de estas regiones fronterizas. Por lo tanto, la cooperación fronteriza constituye un puente, un lazo entre periferias nacionales y naciones, y entre naciones de la misma integración.<sup>4</sup>

*Contactos fronterizos en las  
integraciones latinoamericanas*

AUNQUE los objetivos básicos de las integraciones latinoamericanas no tenían como fin prioritario el desarrollo de los contactos fronterizos, los convenios firmados hicieron varias veces referencia a este tema. El artículo 19 del Tratado de Montevideo (ALALC) menciona el tráfico fronterizo como un instrumento para contribuir al desarrollo de las zonas periféricas atrasadas del territorio integrado. Como medio principal para lograrlo, el Tratado propone concesiones arancelarias en un marco estrictamente bilateral. En otras palabras, este artículo sugiere una solución entre los países interesados y no sólo en el aspecto integracionista. Según dicho texto, el tráfico fronterizo podría incluir bienes con los cuales una economía nacional no puede abastecer sistemáticamente la zona fronteriza (aquí se manifiesta la mentalidad de sustitución de importaciones a nivel nacional y de ninguna manera la mentalidad de ahorrar costos excedentes). Estos productos tienen la prohibición de ser exportados (reexportados), y sirven únicamente para satisfacer la de-

<sup>3</sup> Según Miguel de la Madrid, presidente de México, al inaugurar la Primera Conferencia interparlamentaria sobre el medio ambiente en América Latina. Véase *Inter-Press-Service*, 23 de marzo de 1987.

<sup>4</sup> La cooperación fronteriza se extiende más allá de una integración regional. En Europa abarca países pertenecientes a diferentes sistemas socioeconómicos (p. ej. Austria-Hungría-Yugoslavia). Para América Latina véase Andrzej Dembicz, "Regiones fronterizas en los procesos de integración del espacio socio-económico en América Latina. Intento de tipología", en *Actas Latinoamericanas de Varsovia*, t. 2, Varsovia, 1986, p. 73.

manda local. Además, este intercambio fronterizo no debe sobrepasar un cierto valor —generalmente bastante modesto— del intercambio total entre los dos países en cuestión.<sup>5</sup>

La Declaración de Punta del Este parece poner fin a la inflexibilidad e incapacidad latinoamericanas en este campo, al subrayar el papel de la integración fronteriza en lugar del tráfico fronterizo. Aquí aparece por primera vez el aspecto integracionista de los desarrollos infraestructurales a gran escala que exigen una participación multinacional. En la segunda mitad de la década de los sesenta se formulan varias concepciones de desarrollo continental. El factor básico de estos proyectos podría estar representado por los "polos de integración" que se producen a consecuencia del desarrollo infraestructural, ante todo en regiones fronterizas.<sup>6</sup> Según este concepto, los polos de integración constituirían el fundamento de un encuentro armonioso de dos economías como posible foco de irradiación a programas regionales más avanzados, facilitarían el movimiento libre de factores de producción, contribuirían a una comunidad de intereses que tendría repercusiones favorables al proceso de integración, tanto en el terreno económico como político.

La concepción integracionista orientada al desarrollo común de la infraestructura puede observarse en casi todas las fases de los esfuerzos de unidad latinoamericanos. Sin embargo, siempre existe una brecha considerable entre planes ambiciosos y realidades muy modestas. Si se llevó a cabo un desarrollo infraestructural, se realizó —con excepción de pocos ejemplos— en el marco nacional, con recursos nacionales y siguiendo objetivos político-económicos evidentemente nacionales. A pesar de lo dicho, merecen mencionarse algunos proyectos, ya que pueden servir como experiencia práctica para las integraciones regionales. Los dos proyectos más importantes se concentran en la Cuenca del Plata y la del Amazonas. En cuanto al primero, los países de la Cuenca del Plata<sup>7</sup> firmaron un

<sup>5</sup> Waldemar Hummer, *Subregionale Präferenzonen als Mittel lateinamerikanischer Integrationspolitik*, en *Zeitschrift für Lateinamerik* (Viena), 8 (1975), pp. 61-62.

<sup>6</sup> Véase entre otros: J. M. Aragao, "Algunos aspectos estratégicos del proceso de integración económica de América Latina", en *Revista de la Integración*, 1971; del mismo autor, "La integración fronteriza como campo de cooperación entre el sector público y el sector empresarial", 1966; G. Lagos, "Hacia una estrategia de los polos de integración" en *Boletín de la Integración*, 1966; Felipe Herrera, "Polos de crecimiento e integración regional", en *Boletín de la Integración*, 1967.

<sup>7</sup> La idea de cooperación internacional en la Cuenca del Plata surgió en la conferencia interamericana de México en el año 1898. Para su historia véase J. E. Greño Velasco, "El Río de la Plata, un espacio fluvial integra-



convenio en 1969. Casi la mitad del territorio de esta zona fluvial pertenece al Brasil, la tercera parte a la Argentina, el resto al Paraguay, Bolivia y Uruguay lo que suma una superficie de 3,1 millones de kilómetros cuadrados). El objetivo básico del convenio consiste en utilizar el vasto potencial hidroeléctrico de la región. Una parte de los proyectos se realizó a escala nacional, otra parte más pequeña en cooperación binacional (complejo hidroeléctrico del Paraná entre Brasil y Paraguay).

El convenio para la cooperación entre los países de la Cuenca del Amazonas fue firmado por los ministros de relaciones exteriores en 1968. El Brasil posee dos terceras partes del territorio, dejando el resto para los otros siete países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela). La importancia económica de la Cuenca es indiscutible: su territorio es más grande que la mitad de toda Europa, la superficie fluvial —en buena parte navegable— alcanza los 80 mil km<sup>2</sup>; esta Cuenca alberga el 20% de las reservas mundiales de agua dulce. El potencial hidroeléctrico es inmenso; hasta las primeras exploraciones geológicas prometen un potencial minero formidable.<sup>8</sup> El convenio acentúa el papel de la integración latinoamericana para crear la infraestructura física necesaria, considerando a la vez aspectos ecológicos y políticos (fortalecimiento de los contactos entre el Brasil y los otros países signatarios por un lado, y la reducción de tensiones políticas por el otro). Los ministros de relaciones exteriores de los países miembros se encuentran con alguna frecuencia, pero el consejo de cooperación, con representantes diplomáticos a alto nivel, celebra sesiones cada año. Se trata, en el estado actual, de una organización consultiva; los proyectos prácticos que puedan mejorar fundamentalmente la infraestructura latinoamericana no se han realizado, o se están llevando a cabo con esfuerzos nacionales en el Brasil.

Proyectos infraestructurales de menor importancia se han desarrollado también en otras regiones, sin efecto alguno en la integración fronteriza; tal es el caso de (Urupabol, carretera marginal de la selva<sup>9</sup>). El Grupo Andino elaboró proyectos de coope-

do", en *Derecho de la integración*, 1972; y la ponencia de L. W. Zyblikiewicz, "Aspectos políticos de la evolución económica de la Cuenca del Plata".

<sup>8</sup> Georges D. Landau, "Ansätze zu internationaler Zusammenarbeit im Amazonasgebiet", en *Europa-Archiv* 13 (1980).

<sup>9</sup> En 1963 fue creada una Comisión Mixta Permanente como órgano político consultivo entre Bolivia, Uruguay y Paraguay. En 1969 Bolivia y Paraguay obtuvieron facilidades para usar el puerto de Montevideo como puerto libre. Esta empresa, de poco éxito, dejó de existir en 1982. La carretera marginal de la selva unía el Océano Atlántico con el Pacífico. A través

ración infraestructural en escala aún más extensa que los mencionados arriba. La Junta presentó programas preliminares en los campos de energía, transportes y telecomunicaciones, con el fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los países miembros; trató de generar una mayor cooperación entre las empresas navieras andinas, y hace poco —como una señal de reactivación de la integración— propuso la instrumentación del proyecto "el cóndor" de telecomunicación subregional (puesta en órbita de un satélite que sea financiado y construido con tecnología andina).<sup>10</sup>

El Mercado Común Centroamericano lanzó la idea de zonas agrícolas continuas para fomentar la integración fronteriza en las actividades de cultivo.

Las iniciativas fronterizas bilaterales tuvieron más éxito y resultados prácticos que los experimentos multinacionales. Ellas están presentes en el proceso de integración desde hace mucho tiempo, pero han mostrado un nuevo dinamismo en los últimos años. Esta nueva dinámica no puede separarse de los cambios de la economía internacional, de los problemas muchas veces similares de los países vecinos (competencia internacional, deuda externa, sistemas políticos en transformación, iniciativas para alentar el dinamismo económico, etcétera). No se debe dejar de lado que los intereses particulares generalmente pueden armonizarse en comunidades más pequeñas en mayor medida y en un tiempo más corto.<sup>11</sup>

Los tipos fundamentales de cooperación fronteriza son los siguientes:

— Tráfico fronterizo que se concentra en el desarrollo del comercio. Colombia tiene en este terreno la experiencia más vasta, pues este país firmó convenios de frontera y navegación desde 1942. En este documento se basan los actuales convenios con Ecuador (1967) y Venezuela (1969).

— La migración de mano de obra es muy acentuada entre Colombia y Venezuela, debido al impacto de la economía petrolera de Venezuela durante más de una década. A principios de los años

de 3 720 millas vincularía Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela, abriendo un vasto territorio para el cultivo agrícola y la explotación minera. Véase en detalles Rafael Vargas Hidalgo, "La función de los transportes y las telecomunicaciones en la integración de los países andinos" en *Mundo Nuevo* (Caracas) 7-8 (1980), p. 141.

<sup>10</sup> Rafael Vargas Hidalgo, art. cit. y declaración del presidente de Entel-Perú en La Paz, *Inter-Press Service*, 27 de noviembre de 1986.

<sup>11</sup> Para el marco teórico véase: Volker Nienhaus, "Integration Theory and the Problems of Integration Policy in the Third World", en *Interconomics* (Hamburgo), 1987, p. 41.

ochenta vivían unos cuatro millones de colombianos en Venezuela, es decir, una cuarta parte de la población total venezolana.<sup>12</sup> Fuera de eso, hay que mencionar la migración fronteriza estrechamente ligada a la actividad agrícola. Mientras que los colombianos prácticamente se han "ubicado" en la región fronteriza de Venezuela, se observa un flujo temporal de bolivianos a Argentina (zafra en las provincias de Salta y Jujuy), de chilenos al mismo país (vendimia en las provincias de Mendoza y San Juan), y de paraguayos también a Argentina (regiones fronterizas de los territorios del noreste y noroeste.<sup>13</sup>).

— Como resultado de este desarrollo común, en mayo de 1987 quedó inaugurado en la frontera ecuatoriano-colombiana un oleoducto que permitirá al Ecuador transportar del lago Agrio al puerto colombiano de Tumaco, en el Pacífico, hasta 50 mil barriles diarios de crudo. Los trabajos de este tramo de 37 kilómetros se realizaron gracias a un acuerdo entre la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana y la Empresa Colombiana de Petróleo. Esta empresa, que "no tiene precedentes en la historia petrolera latinoamericana, demuestra que Colombia y Ecuador están unidos por una frontera viva y dinámica que es una zona de integración que produce hechos".<sup>14</sup> En esta ocasión, los presidentes de Ecuador y Colombia firmaron un protocolo para fomentar la exploración conjunta de yacimientos comunes, ratificaron su voluntad de cooperar en el intercambio de energía eléctrica en el área fronteriza y suscribieron una carta de intención para la construcción de un puente internacional en el río fronterizo San Miguel, una inversión con costos compartidos.<sup>15</sup>

Las actividades adicionales industriales y agrícolas en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela (Cúcuta-San AntonioSan Cristóbal) se basan en el desarrollo común del turismo. La infraestructura técnico-económica hizo posible que esta región concentrase hoy en día casi un millón de habitantes, o sea un 3% de la población de ambos países.<sup>16</sup>

Algunas zonas altamente aisladas, aunque de importancia clave

<sup>12</sup> Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 149.

<sup>13</sup> Los países latinoamericanos receptores de habitantes de otros países del continente son ante todo Argentina y Venezuela, mientras los mayores "exportadores" de habitantes resultan Bolivia, Colombia, Chile y Paraguay (Datos basados en censos nacionales entre 1964 y 1976). Inter-American Development Bank, *op. cit.*, 145 p.

<sup>14</sup> Declaración del presidente de Colombia, Virgilio Barco, en ocasión de inaugurar el oleoducto colombo-ecuatoriano, *Inter-Press Service*, 8 de mayo de 1987.

<sup>15</sup> *Inter-Press Service*, 8 de mayo de 1987.

<sup>16</sup> Andrzej Dembiczy, *op. cit.*, p. 76.

para el tráfico intralatinoamericano, tratan de alentar la actividad fronteriza para crear zonas francas. Iquique, en Chile, por ejemplo, busca posibilidades de integración con los mercados lim trophes y la comunicación entre países latinoamericanos de los océanos Pacífico y Atlántico.<sup>17</sup>

Ambiciosos planes de industrialización, que abarcan también otros terrenos de actividad común, se encuentran en proceso de elaboración entre Argentina, Brasil y Uruguay. Según la idea fundamental, se crearía un complejo industrial en Brasil, en la frontera con Uruguay y Argentina, para contribuir a la integración entre los tres países. La novedad de esta iniciativa consiste en que son tres países los que toman parte en el desarrollo. Por otro lado, la cooperación se materializará en la industrialización de la frontera y la vinculación de uno o varios centros industriales entre Brasil y Uruguay en un área lo más cercana posible al territorio argentino. Además, la iniciativa no se atribuye únicamente a los centros nacionales, sino más bien al gobierno provincial de Río Grande do Sul (el estado brasileño en el extremo sur del país) que argumenta que su territorio no puede seguir siendo sólo un "corredor económico" entre la Cuenca del Plata y el centro del Brasil.<sup>18</sup>

#### *Implicaciones de la integración fronteriza en las políticas económicas*

SE REQUIERE una serie de medidas esenciales para poder explotar el potencial de la cooperación fronteriza y lograr que no solamente las regiones fronterizas puedan aprovecharse de los resultados, sino que este proceso sea beneficioso también para las economías nacionales interesadas y para la integración regional. Estas disposiciones abarcan, a grandes rasgos, tanto elementos comerciales, financieros, de inversiones y de desarrollo, como institucionales y organizativos.

La dinamización del comercio fronterizo implica preferencias comerciales, tanto arancelarias como de otro tipo. Si el nivel de desarrollo y el poder adquisitivo de las regiones fronterizas muestran indicadores similares, y si el grado de abastecimiento no presenta grandes diferencias ni en el precio ni en la calidad y el surtido, el comercio bilateral podrá mantenerse en equilibrio. Mayores obstáculos se presentan si el nivel de desarrollo es desigual, se observan diferencias considerables en las políticas económicas de los correspondientes

<sup>17</sup> Informe sobre la reunión "Primer Encuentro Empresarial Bioceánico" en Santiago de Chile, *Inter-Press Service*, 4 de agosto de 1986.

<sup>18</sup> *Inter-Press Service*, 20 de mayo de 1987 y 26 de mayo de 1987.

países que resultan en el deterioro del nivel de abastecimiento de una región fronteriza o en una considerable reducción de la capacidad productiva y exportadora de uno de los países. Probablemente surgirán desequilibrios temporales, por lo tanto, sería conveniente establecer contingentes (cuotas) específicos para el comercio fronterizo. En este caso, el país con excedentes de exportación otorgaría un crédito sin interés o con tasas de interés favorables al país deficitario. Estos costos adicionales se compensarían por el mejor abastecimiento de la región fronteriza, mejores posibilidades de comercialización y de creación de nuevos empleos, sin considerar los efectos multiplicadores positivos en los terrenos económico y político. Hay que dar gran importancia al hecho de que las tasas de cambio de las monedas nacionales sean reales, lo que probablemente presupondrá una cierta coordinación monetaria desde el principio de la cooperación fronteriza.

La cooperación en el terreno de inversiones y desarrollo integral abarca proyectos intensivos de capital. En estos casos, la realización no solamente depende de las prioridades centrales de las economías nacionales y de los recursos financieros y técnicos disponibles, sino que generalmente incluye también una cooperación internacional más extensa, con recursos financieros o técnicos adicionales. Muchos de estos proyectos necesariamente influyen sobre las posibilidades de desarrollo de terceros países (vecinos). Por lo tanto, es muy aconsejable dar algunos pasos diplomáticos para mantener la estabilidad política de la región.<sup>19</sup> Los proyectos menos ambiciosos, de naturaleza regional, pueden ofrecer considerables ahorros para ambas partes. El elemento crucial de este tipo de armonización regional no consiste tanto en la movilización de los recursos necesarios como en los pesos relativos de participación y en la distribución de los ahorros (ganancias) efectivos.

Entre las medidas institucionales hay que subrayar que la cooperación fronteriza aumenta el potencial económico de la región, mejora las posibilidades de desarrollo y reduce los costos específicos. En conjunto, crearía condiciones más favorables para el capital nacional y sobre todo internacional. Aquí hay que tomar también en consideración el impacto político: muchas veces se duda en invertir el capital en las regiones fronterizas que muestren tensión política considerable e incertidumbre elevada. Otro instrumento

---

<sup>19</sup> Cuando Brasil y Paraguay instalaron su proyecto hidráulico en Ilha Solteira en 1973, Argentina se vio obligada a formular una nota de protesta, refiriéndose a la necesidad de proteger el ambiente natural en el marco de una cooperación internacional, y tomó varias medidas "compensatorias". En detalle véase Waldemar Hummer, *op. cit.*, p. 111.

institucional es el que representan las zonas francas y parques industriales que pueden soportar el proceso del establecimiento de un polo de desarrollo regional. Los proyectos comunes a dos o más países vecinos requieren algunas veces la formación de empresas bi y multinacionales latinoamericanas. Por último, no se debe omitir que la cooperación fronteriza que formula objetivos comunes de desarrollo regional y crea mejores condiciones para la producción y la utilización de los diferentes factores de producción tiene al mismo tiempo mejor acceso a recursos financieros internacionales.

Las disposiciones organizativas y de dirección deben orientarse ante todo a la eliminación de obstáculos burocráticos de los países miembros que generalmente frenan también la cooperación fronteriza. Queda por decidir si los gobiernos centrales otorgan a las regiones fronterizas una autonomía considerable, es decir, si solamente crean las condiciones positivas generales, o si quieren desempeñar un papel más directo para dirigir y controlar el desarrollo fronterizo. En el primer caso surge la necesidad de establecer órganos regionales comunes; en el segundo, las competencias nacionales siguen manteniendo o hasta aumentando su importancia.

### *Observaciones finales*

LA cooperación más estrecha de regiones fronterizas no es capaz de sustituir el proceso de integración latinoamericana institucional y político, ni en el caso en que esta cooperación fronteriza abarque varios terrenos de las actividades y tenga resultados altamente positivos. Sin embargo, esta cooperación regional (fronteriza) tiene todavía un potencial considerable para contribuir al fortalecimiento y la profundización de la integración latinoamericana.

En el campo económico, puede:

- aumentar el intercambio bilateral
- mejorar el nivel de abastecimiento de la región
- crear empleos adicionales y descubrir "brechas empresariales"
- reducir los costos nacionales en algunos terrenos y prevenir duplicaciones costosas y superfluas
- crear las bases infraestructurales para una industrialización más extensa
- contribuir a la reducción de diferencias en el nivel de desarrollo de las respectivas economías nacionales
- fortalecer los lazos que conecten las regiones fronterizas a la división de trabajo nacional, regional e internacional

En el campo político, puede:

reducir el riesgo de conflictos fronterizos, ejerciendo efectos beneficiosos al ambiente geográfico más extenso o hasta a toda la región latinoamericana

en general, fomentar la confianza entre los países miembros, eliminar ciertos reflejos y ciertas reminiscencias históricas (justos o injustos)

La integración fronteriza puede convertirse en un eslabón de la cadena de procesos de integración latinoamericanos, construyendo la integración "desde abajo hacia arriba", complementando la construcción "desde arriba hacia abajo". Podría moderar los costos de la integración institucional, crear condiciones económicas, sociales, políticas y psicológicas favorables para el progreso a nivel continental. Podría descubrir posibilidades, obstáculos, límites, e identificar pasos necesarios de la cooperación latinoamericana en terrenos parciales, en "comunidades micro", casi en forma de "ensayos de laboratorio".