

Capítulo 2

Arqueología, geografía e historia

Aportes peruanos en el 50.º congreso
de Americanistas / Varsovia - Polonia 2000



Pontificia Universidad Católica del Perú
FONDO EDITORIAL 2005

prom
perú

Arqueología, geografía e historia. Aportes peruanos en el 50.º Congreso de Americanistas, Varsovia, Polonia, 2000

Primera edición: agosto de 2005

Tiraje, 300 ejemplares

© PUCP - PROMPERU, 2005

Derechos exclusivos en el Perú

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005

Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú

Teléfonos: (51 1) 330-7410, 330-7411

Fax: (51 1) 330-7405

Correo electrónico: <feditor@pucp.edu.pe>

Dirección URL: <www.pucp.edu.pe/publicaciones/fondo_ed/>

Diseño de interiores: Juan Carlos García M.

Diseño de cubierta: Iván Larco

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN 9972-42-664-5

Hecho el depósito legal 2004-7260 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impreso en el Perú - Printed in Peru

El desarrollo de las zonas fronterizas

JAVIER LOSSIO OLAVARRÍA

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tratamiento del tema fronterizo ha tenido un cambio positivo tanto en la política interna de los países, como en las relaciones bilaterales y multilaterales. Dicho cambio se ha visto influenciado por procesos de carácter mundial, pero también por la iniciativa de integración de espacios subregionales, como la Comunidad Andina, y por el interés de los países por propiciar el desarrollo de sus espacios fronterizos. En este trabajo se hará una rápida revisión del nuevo enfoque, desde el cual se aborda el tema de la frontera como punto de partida, para luego explorar los diferentes procesos que han influenciado en la adopción de esta nueva perspectiva por parte de los países y de los organismos multilaterales. Finalmente, se explorarán los diferentes mecanismos e instrumentos de política que los países andinos han adoptado en el marco de las relaciones multilaterales y bilaterales, los cuales reflejan un cambio de enfoque en el tratamiento de este tema.

2. LA FRONTERA COMO ESPACIO DE ENCUENTRO

En las últimas décadas, el enfoque del trabajo sobre el tema de la frontera ha sufrido un cambio radical; ha pasado de ser un concepto de límite, es decir de línea que separa, que marca el fin de la soberanía

de un país, para ser entendida como el espacio de la confluencia de dos sociedades, de dos economías.

El espacio fronterizo entendido como límite por lo general ha sido un facto que restringe el proceso de desarrollo de las poblaciones asentadas en el mismo, en tanto que representa una separación artificial, un obstáculo, para los procesos propios de la vinculación económica y social de poblaciones vecinas y para el aprovechamiento de la complementariedad.

En la frontera, normalmente confluyen dos economías diferenciadas, dos sociedades con diferente grado de desarrollo, dos poblaciones con distinto nivel de bienestar y de satisfacción de sus necesidades básicas; todo ello depende de la atención que los respectivos países hayan dado a sus espacios fronterizos.

El mantenimiento de la percepción de la frontera como línea divisoria se debía a que en décadas pasadas subsistían aspectos no resueltos relacionados con la delimitación de los territorios de los países. Así, las normas de los distintos países suelen ser restrictivas con relación a los flujos de personas y productos que atraviesan los límites en ambos sentidos.

Asociada a la idea de límite, es decir de línea divisoria, existe una forma de intervención compuesta principalmente por estrategias destinadas a reforzar la seguridad, donde la inversión en la frontera se veía restringida dado que representaba un espacio inseguro, susceptible de una confrontación bélica.

En este punto, hay que mencionar dos aspectos relacionados a la situación anteriormente descrita y que constituyen elementos para redefinir el espacio fronterizo. En primer lugar, en la mayoría de los países, los espacios fronterizos se encuentran a gran distancia física, social y económica de los centros político-administrativos y económicos. Por otro lado, al aprovechar las diferencias de las economías que concurren en las fronteras, las poblaciones allí asentadas desarrollan una serie de estrategias de supervivencia relacionadas con el comercio fronterizo.

La frontera también puede ser entendida como un espacio socio-económico, espacio de contacto de poblaciones que mantienen una relación, que se puede expresar tanto en el comercio como en las actividades sociales, culturales, religiosas, entre otras.

En dicho concepto, la frontera debe ser un espacio de desarrollo, donde los Estados efectúen las acciones necesarias para incorporarla a la dinámica socioeconómica del país respectivo. También debe ser el escenario de acciones conjuntas entre los países, en relación con aspectos como el manejo responsable de los ecosistemas, la atención a las necesidades de la población, la promoción de la incorporación de la frontera al mercado mundial, la promoción de la integración entre las poblaciones de uno y otro lado del límite.

El mencionado cambio en la perspectiva sobre la frontera está relacionado con una serie de procesos que ocurren tanto a nivel mundial, como en el contexto regional sudamericano y también en las relaciones bilaterales con los países vecinos:

- En el contexto mundial, el proceso de globalización y la revolución de las telecomunicaciones, entre otros aspectos, tienen como consecuencia la relajación de la soberanía de los Estados y por lo tanto de las fronteras, situación reforzada por la necesidad de mercados ampliados para el desarrollo de la economía.
- En el contexto sudamericano, los procesos de integración subregional como el Mercosur y la Comunidad Andina que, si bien parten de un esquema de integración comercial, derivan hacia aspectos sociales y ambientales de la integración de los países, como la migración laboral, el desarrollo social integrado, la facilitación del tránsito fronterizo, la salud, entre otros.
- Asimismo, la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en la que se definen ejes de integración, los mismos que atraviesan las fronteras —convirtiéndolas en espacios privilegiados por donde transitarán los flujos comerciales— y modifican su situación —lo que permite,

- en muchos casos, que dejen de ser espacios periféricos, desararticulados de la economía nacional, y se conviertan en posibles puntos de paso de flujos comerciales transoceánicos, y las ciudades en centros logísticos para la facilitación de los mismos.
- Para el caso peruano, en el plano bilateral la firma de Acuerdo de Paz con el Ecuador y la conformación del Plan Binacional de Desarrollo de la Frontera Peruano Ecuatoriana, en 1998, marcan una pauta en el cambio de óptica del tratamiento del tema fronterizo con nuestros vecinos.
 - Posteriormente, en 1999, la Comunidad Andina establece la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, y orienta las acciones referidas al desarrollo fronterizo con nuestros vecinos Ecuador, Colombia y Bolivia.

3. LÍMITES Y FRONTERAS EN LA GLOBALIZACIÓN

Diversos procesos que cobran mayor dinamismo en la actualidad, pero que tienen antecedentes inclusive en siglos anteriores —unos de carácter mundial que afectan las relaciones entre países, y otros de carácter local—, afectan las bases del Estado-nación, sobre todo en aspectos relacionados con la soberanía y su capacidad de integración. Ello impulsa la creación de organismos multilaterales o inclusive internacionales, necesarios para la continuidad y dinamización de determinados procesos o la desintegración de los actuales Estados-nación.

En el contexto internacional, el flujo de capitales —cuyos montos en algunos casos exceden a los presupuestos de muchos países— no reconoce fronteras y su lógica de libre mercado y de búsqueda de rentabilidad sobrepasa la capacidad de los Estados para controlarlo o para atenuar los efectos que producen sobre sus economías. Similar situación se observa en el campo de la información, donde el desarrollo actual de la tecnología que facilita el alcance masivo a la misma

traspasa fronteras políticas e ideológicas, al mismo tiempo que imposibilita que los Estados ejerzan control sobre ella.

Por otro lado, los procesos asociados con el medio ambiente, donde las acciones que un país realice en su territorio pueden tener serios efectos sobre los ecosistemas de sus vecinos o inclusive contribuir a alterar el equilibrio de los sistemas mundiales —como sucede con la reducción de la capa de ozono o el calentamiento global del planeta—, y los asociados con aspectos de seguridad, como el terrorismo, requieren de la acción coordinada de varios países o de todos los países, así como la adopción de políticas conjuntas a fin de hacer frente a estos problemas.

Los hechos mencionados hacen evidente la obsolescencia de las fronteras políticas y la soberanía, y destacan la necesidad de los organismos transnacionales para abordarlos adecuadamente. La asociación entre países para formar organismos regionales es mucho más cercana, y si bien esta empieza en torno a temas de carácter económico y tiene su expresión más concreta en Europa, debería reproducirse tanto en el resto del continente, como en América y Asia, en un futuro cercano. Asimismo, el accionar de estos organismos no debería estar dirigido solo hacia temas económicos, sino también hacia aspectos sociales; mas aún, si se considera que la economía actual y en especial la industria de alta tecnología requieren de grandes mercados, los cuales son posibles solo a partir de la asociación de países que constituyan unidades económicas lo suficientemente grandes como para establecer un libre comercio significativo. Estas regiones no reemplazarán al Estado-nación, pero lo dejarán de lado.

Por otro lado, ciertos procesos al interior de los países atentan contra la capacidad de integración de los Estados-nación. Surgen así, movimientos sociales que reconocen naciones al interior de un país —autonomía cultural— o migrantes que a pesar de incorporarse a la forma de vida de un Estado esperan mantener su identidad cultural. Estos movimientos, entre otras causas, responden a la constatación de que los Estados pequeños son económicamente viables y

en muchas ocasiones más eficientes que los de gran tamaño; y responden también a la necesidad de la población de definirse a sí misma en términos de comunidad geográfica, lingüística, religiosa o cultural, en medio de un proceso cada vez mayor de transnacionalización.

De esta forma, el Estado-nación pierde muchas de sus facultades como promotor y garante del bienestar, y por lo tanto pierde legitimidad ante la ciudadanía. No le es posible cumplir con muchas de sus funciones, como la de planificar y promover el desarrollo o fomentar el crecimiento y el empleo, debido a lo cambiante del entorno económico mundial y a la lógica actual del capital. Tampoco le es posible redistribuir los ingresos y regular las tensiones sociales, puesto que es obligado a reducir sus gastos. Asimismo, no puede servir más de soporte para la expansión de los capitales, los que actualmente necesitan de mercados más amplios.

Estos cambios en el rol de los Estados se deben en parte a procesos en la economía mundial y tienen dos momentos culminantes. Uno de ellos sería la crisis del petróleo en la década de los años setenta, que agota el modelo de crecimiento económico y obliga a los Estados a implementar políticas deflacionarias para enfrentar las inflaciones, y a las empresas a expandir las fronteras de sus mercados de consumo.

El otro momento se inicia a partir de la década de los años ochenta, cuando el proceso mencionado es respaldado por la corriente neoliberal, que propugnaba la liberalización creciente de los movimientos de productos y capitales, asociada a la privatización acelerada y al retroceso del papel del Estado. El proyecto neoliberal implica la creación de un inmenso espacio sin fronteras a escala mundial, donde circulen sin trabas las mercancías y el capital, y donde obviamente la soberanía de los Estados y sus facultades de control y regularización no tienen cabida.

La mundialización del capital, la transnacionalización de las grandes empresas, los progresos en el transporte y las innovaciones en las comunicaciones e informática constituyen un espacio económico

único, donde las fronteras tienden a disolverse, y donde los grupos industriales y financieros tienden a organizarse en redes globales de producción e intercambio con nodos en grandes metrópolis, las cuales se superponen a los espacios nacionales y rebasan las soberanías.

4. LAS FRONTERAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En el proceso de integración regional, las fronteras tienen un interés especial en tanto que en la mayor parte de los países constituyen espacios marginales a la dinámica socioeconómica nacional, como ya hemos mencionado. Sin embargo, en tanto las relaciones económicas y sociales alcancen una nueva dinámica en el mencionado proceso de integración, las fronteras serán el escenario del tránsito del flujo de personas y mercancías.

Dicho escenario constituye un reto para los países, no solo en términos de hacer eficiente el paso por la frontera, sino de asegurar que las poblaciones allí asentadas no se vean seriamente afectadas, dado que muchas de sus actuales estrategias de supervivencia están asociadas a la situación actual del tránsito por esta área y a las diferencias económicas entre los países. Asimismo, un aspecto principal es asegurar el crecimiento económico de dichas poblaciones, la acumulación del capital social y el manejo sostenible de los recursos.

De este modo, por ejemplo, en el proceso de integración europeo se manifiesta la preocupación por el desarrollo de las fronteras, no solamente con relación a los países candidatos a integrarse, sino que también se reconoce que al interior de la Unión Europea existen espacios de menor desarrollo, como en algunas fronteras de los países miembros. Dicha preocupación se plasma en programas como el INTERREG II A – Cooperación Transfronteriza, el cual está orientado a contribuir a superar los problemas de aislamiento respecto a las economías nacionales en las regiones fronterizas de la Unión Europea.

Como ejemplo se puede mencionar el Programa Operativo de Desarrollo Fronterizo y Cooperación Transfronteriza de las Regiones Fronterizas de España y Portugal, aprobado en 1995, en el que se consideran diversos aspectos del desarrollo sostenible, no solo en términos socioeconómicos, sino también en lo que atañe al manejo adecuado de los recursos.

En el proceso de integración andina también se reconoce la importancia de los espacios fronterizos. En 1999, como parte de las normas andinas, se aprueba la Decisión 459 – Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, como un *componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional*.

Como objetivo de la mencionada Decisión se establece *eleva la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los países miembros de la subregión*. Cabe resaltar que en los objetivos específicos se aborda no solo la facilitación de la circulación de personas, bienes, servicios y capitales por la frontera —en concordancia con la integración andina—, sino que esta Política Comunitaria aborda los diferentes aspectos del desarrollo sostenible de las poblaciones fronterizas, tales como el crecimiento económico, la satisfacción de las necesidades, el manejo adecuado de los recursos y el desarrollo institucional.

En los dos ejemplos mencionados la temática fronteriza es abordada desde la concepción de que la frontera es un espacio socioeconómico, que requiere del trabajo conjunto de los países para asegurar su desarrollo. En ese sentido, para la Comunidad Andina, la Decisión 459 es el instrumento orientador para el accionar conjunto de los países miembros en materia de desarrollo fronterizo.

5. MECANISMOS PARA EL DESARROLLO DE LAS FRONTERAS

En las relaciones del Perú con los países vecinos, como parte de los mecanismos bilaterales de las mismas, existen una serie de mecanismos

e instrumentos para el tratamiento de la temática del desarrollo y la integración fronteriza. Estos son los Grupos de Trabajo o Comisiones Binacionales conformados por representantes del Estado, tanto del nivel central como regional, pero también con presencia de autoridades de las respectivas regiones fronterizas y de la sociedad civil.

En estos mecanismos se trabajan diversos aspectos de la problemática, referidos no solo a la facilitación del tránsito por las fronteras, sino a temas como el desarrollo de proyectos productivos de interés para ambos lados de la frontera, la atención a las necesidades básicas de la población en esquemas de integración de los servicios básicos de ambos países, el control conjunto de plagas, el manejo coordinado de áreas naturales protegidas, las acciones conjuntas en materia de control de la explotación ilegal de recursos y el contrabando de especies en peligro, el desarrollo de ciudades binacionales, entre otros temas.

En el tratamiento del tema fronterizo se deben resaltar, como uno de los aspectos más interesantes que se han establecido por ambas partes, las zonas específicas en donde los países se han comprometido a realizar acciones conjuntas que promuevan el desarrollo sostenible y la integración entre las poblaciones ubicadas en estos ámbitos.

Al respecto, se pueden mencionar las iniciativas que acordó el Perú con Brasil, Colombia y Bolivia, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica; en ellas se define un espacio de intervención a través de una serie de proyectos orientados al manejo sostenible de los recursos.

También cabe destacar el Acuerdo de Paz y la suscripción del Plan Binacional de Desarrollo para la Región Fronteriza entre el Perú y Ecuador (1998) porque representa un hito importante en el tratamiento del tema fronterizo, en tanto que resuelve la problemática relacionada al límite y permite a los dos países concentrar esfuerzos en la búsqueda del desarrollo de las poblaciones de la frontera en común.

Posteriormente, la Comunidad Andina formuló la Decisión 501 – Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), a las que define como «los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos».

Debemos destacar que en los objetivos establecidos para las ZIF no se abordan solamente los procesos de facilitación del tránsito de personas y bienes por la frontera, sino que se resalta el carácter sostenible del desarrollo, refiriéndose a aspectos no solo del crecimiento económico, sino también de la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores; del mejoramiento de la calidad de vida de la población al considerar las limitaciones del medio ambiente y potenciar sus ventajas; y de la promoción de la participación activa de las instituciones públicas y privadas. En este contexto, el Perú estableció Zonas de Integración Fronteriza con Ecuador, Colombia y Bolivia, en los últimos años.

De este modo, se inicia una nueva etapa en el tratamiento de la temática fronteriza, en la que los países de la Comunidad Andina establecen mecanismos e instrumentos desde una nueva óptica: las fronteras como espacios socioeconómicos de responsabilidad compartida.

6. BIBLIOGRAFÍA

BAIGORRI, Artemio

«Un nuevo desafío en el análisis regional: Las ciudades y regiones fronterizas (Universidad de Extremadura. Comunicación leída en la XXIII Reunión Española de Estudios Regionales, Valencia 1997)». En UNEX. s.f. <www.unex.es>.

CARRICART, Héctor

«La integración de los Municipios de la frontera Argentino – Uruguay como Primer Ejercicio de Integración Binacional en el MERCOSUR. Experiencias y resistencias. Contextos globales y locales». En CEFIR. s.f. <www.cefir.org.uy>.

MORATILLA, Fernando Esteban

«La estrategia territorial europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional, 2001». En FUNDICOT. s.f. <www.fundicot.org>.

OLIVEROS, Luis

«La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina (documentos informativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 2002)». En *Comunidad Andina*. s.f. <www.comunidadandina.org>.

PETITVILLE, Franck

«Tres rostros míticos del estado en la teoría del desarrollo». En UNESCO. s.f. <www.unesco.org>.