

ESPACIOS REGIONALES FRONTERIZOS

Nilo Meza Monge

Resumen

Si el Estado-nación ha sido puesto en jaque por el proceso de globalización, ¿qué podemos esperar de los procesos económicos y sociales que se generan y recrean en territorios donde, en uno y otro lado de una línea llamada límite fronterizo, la unidad previa se recrea y se potencia con la difuminación de las «fronteras», recuperando espacios donde la economía, la cultura y la política vuelven a cobrar vigencia con identidad y fuerza propia, con aquella visión que los «nacionalismos a ultranza» pretendieron liquidar en nombre del Estado-nación. En el texto que hoy entregamos, intentamos entender este proceso.

Palabras clave: Glocalización, regiones fronterizas, espacios regionales integrados.

Abstract

If the Nation-State has been put in check by the process of globalization, what could we wait about the economic and social processes that operate in border territories where the previous union is reflected with de blur of the imposed limits? In these spaces, there are ways of daily life with independent culture and politic manifestation, giving content to local identities and visions which the Ultra- Nationalists pretended to destroy in the name of the Nation-State. In this text, we will try to understand this process.

Keywords: Glocalization, border regions, integrated regional areas.

Contexto

En un contexto donde la globalización parece «arrasar con todo», resulta estimulante encontrar textos y artículos¹ donde expertos e intelectuales coinciden en señalar que, mientras los viejos Estados-nación y gran parte de su base conceptual, están en franco proceso de retiro como actores principales de la dinámica mundial, en su lugar cobran fuerza las regiones subnacionales y transfronterizas en el rol de agentes principales de competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al término «glocalización», que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local.

En línea con lo dicho, uno de los principales efectos de la globalización, poco estudiado en círculos académicos e intelectuales del desarrollo, es el proceso de transformación del concepto de «frontera» hasta niveles en los que la «desfronterización»² de procesos terminan configurando espacios económicos ampliados e integrados económicamente por encima y a pesar de los límites fronterizos.

En dichos espacios, se producen reconocimientos de factores históricos, antropológicos y sociológicos que sustentan sentimientos de identidad y pertenencia que pretendieron ser desconocidos por los «límites» políticos y administrativos im-

puestos en procesos compulsivos de formación de los Estados-nación.

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

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

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

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

Procesos Migratorios transfronterizos

Algunos autores han tipificado los procesos migratorios que se dan en territorios fronterizos como fuentes potenciales de conflicto. Si, además, tenemos en cuenta que el componente principal de estos procesos lo constituye la Población Económicamente Activa, estamos frente a

un hecho que, en efecto, podría suponer problemas vinculados con lo económico y lo social en las naciones que se ven involucradas por estos fenómenos, sobre todo cuando los indicadores de desempleo y subempleo alcanzan niveles irritantes.

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

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

NOTAS

- ¹ Ha sido muy estimulante encontrar artículos interesantes y frescos publicados en diversos números, especialmente entre 2003 y 2004, del Boletín Policy Paper, auspiciados por la Fundación Friedrich Ebert y otras instituciones de prestigio de Bogotá, Colombia.
- ² Término recientemente acuñado que indica la virtual desaparición de las fronteras como muros de contención o límites de procesos económicos, sociales y políticos que se vienen produciendo en territorios fronterizos de uno o más países, sin duda con mayor fuerza luego de que la globalización se convirtiera en referente mundial para todo efecto.
- ³ Luis Alberto Oliveros, Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, en un documento titulado «El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina» hace un interesante distinción entre «Fronteras Activa» y «Frontera No activa» para referirse a espacios donde se dan procesos económicos y sociales y a otros donde no se dan dichos procesos, respectivamente. Febrero de 2002.
- ⁴ Mario Valero Martínez. «Fronteras, espacios por la innovación y el cambio social: apreciaciones a partir de la experiencia venezolana». Caracas, 2002.
- ⁵ Esta sección tiene como principal referente el trabajo de Efraín Gonzáles de Olarte, «Economías Regionales del Perú», en el que describe con rigor académico los grados de desarrollo que podrían identificarse en los espacios regionales fronterizos.
- ⁶ Comunidad Andina. Acuerdo de Cartagena, modificada por el Protocolo de Quito, 1987.
- ⁷ Acta del XI Consejo Presidencial Andino, directrices 49 y 50, del 27 de mayo de 1999.
- ⁸ Comunidad Andina. Decisión 501 aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 22 de junio de 2001.
- ⁹ Luxemburgo, Rosa. *Acumulación del Capital*, primera parte. Edit. Grijalbo, México 1967. Gonzáles de Olarte, Efraín. *Economías Regionales del Perú*, 1982. IEP.
Fredy Perlman. «El fetichismo de la mercancía», prólogo al libro de Isaac Illich Rubin, *Ensayo sobre la teoría marxista del valor*, Cuadernos de Pasado y Presente No. 53, México, 1977, segunda edición.
- ¹⁰ André Gunder Frank. *Acumulación dependiente y desarrollo interno*, 1978.
- ¹¹ Comunidad Andina. Decisión 545, 25 de junio de 2003.

Independientemente a los resultados o «acuerdos» a los que pudieron llegar los gobiernos implicados, los procesos migratorios de la fuerza laboral seguirán dándose en atención, o como consecuencia, del diferente grado de desarrollo de las fuerzas productivas en las áreas limítrofes. Las leyes que rigen la racionalidad del máximo beneficio seguirán normando la orientación y magnitud

de los movimientos laborales de un lado al otro de las fronteras. A nuestro juicio, es mucho más viable intervenir en estos procesos no para evitarlos cuanto para encontrar fórmulas de mutuo beneficio, tal como lo establece la Decisión 545 que introduce el concepto de trabajadores fronterizos¹¹.

Lima, junio de 2010.

Era la primera vez que se hablaba con todas sus letras sobre la necesidad de definir una estrategia de **desarrollo e integración** en las zonas de frontera de los Países Miembros, más allá de la retórica que se limitaba a proclamar su incorporación a las economías nacionales sin visión integradora. Desde entonces, pasaron 9 años para que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores diera una señal de voluntad política para acometer la tarea en el sentido propuesto en el trabajo pionero de la JUNAC.

En efecto, en mayo de 1999 se aprobó la Decisión 459 que establece la Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza en 5 artículos, de los cuales el tercero señala como su objetivo fundamental «elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión» a través de la facilitación de la **libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios**, usando los pasos de frontera; Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), que deberá ser normada a nivel comunitario; realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral y de preservación y conservación del medio ambiente en las ZIF; y, fortalecimiento del diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las

Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social en ambos lados de la frontera.

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

La Decisión 501 norma la implementación de las «Zonas de Integración Fronteriza» (ZIF), entendidas como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. La Decisión 501, en su artículo 10, crea el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina.

ceptos aludidos. Véase el caso de Nike, marca norteamericana cuyo proceso productivo, bajo diversas modalidades de organización vertical y horizontal, se da en cualquier parte del mundo, reduciendo costos y aumentando beneficios.

Este tipo de constataciones hacen que la reflexión en torno a procesos de desarrollo e integración fronterizos adquieran renovada energía y se postule como la mejor alternativa de relanzar la Comunidad Andina que, luego de 40 años de gestión, no logra exhibir logros de trascendencia en su principal objetivo: la integración andina. Los países miembros, por su parte, no terminan de aceptar que la noción de integración, en cierta forma, es conspirativa con ese vago «interés nacional» de quienes no están dispuestos a promover la integración.

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

La Comunidad Andina, atendiendo a los nuevos paradigmas y desafíos, incluye expresamente en su acuerdo fundacional el tema fronterizo mediante el Protocolo de Quito - 1987, que aprueba el artículo 144,

que a la letra dice: «Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina». Es decir, luego de 18 años de su fundación, la Comunidad Andina hacía mención expresa a la situación fronteriza de sus países miembros. Aún cuando el texto refleja el tributo al consenso que seguramente requirió su aprobación, no deja de ser un avance y, sobre todo, una advertencia a futuro de que el tema no podría seguir ignorado en un contexto como el señalado. Luego vendrían, en el sentido del citado artículo, proyectos bilaterales entre distintos países miembros que encararon con mayor precisión el tema fronterizo.

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

en algunos casos, a apoyos especiales por parte del Estado. Y esto, obviamente, no corresponde al marco teórico expuesto.

Se trata más bien de una región cuya extensión y límites no coinciden con la línea demarcatoria internacional, ni necesariamente con los límites político-administrativos preexistentes de las áreas limítrofes que concurren a un **Espacio Regional Fronterizo**.

La región fronteriza, en el marco de la teoría expuesta, *es aquella que está determinada por el tipo de procesos sociales que se establecen en estos territorios*, donde los límites internacionales (la «línea fronteriza») se convierten en factores que dinamizan las relaciones de intercambio y comercio fronterizo, lejos del rol formal que les asignan los tratados y las leyes, tal como sostiene M. Valero⁴ cuando analiza las potencialidades de los espacios regionales fronterizos de Venezuela.

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

Las regiones fronterizas, de acuerdo a los procesos económicos y sociales que se dan en ellas, pueden ser diferenciadas desde el punto de vista de su rol en el proceso de acumulación del capital, sobre todo en su forma de dinero. De otro lado, pueden darse espacios regionales en los que, por el grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, podrían estar dándose procesos de reproducción del capital, sin que por ello desaparezca su dependencia de los centros correspondientes⁵.

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

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

lidad que les facilita mantener sus relaciones fronterizas. La Alianza Estratégica Trinacional de los «Aymaras sin Fronteras» de Bolivia, Chile y Perú, resulta emblemática y nítidamente coincidente con la declaración de Quirama en lo que se refiera a las Zonas de Integración Fronteriza.

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

La dinámica de las economías fronterizas

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

En ese marco, la extensión y límites de la región fronteriza no son objeto de determinaciones arbitrarias, sino resultado de leyes sociales y económicas que tienen vigencia espacial. Una de estas es la Ley

de Valor⁹, la misma que delimita los alcances espaciales de la circulación de mercancías en general, organizando y regulando la actividad humana en sociedades donde predomina el sistema capitalista de producción.

Esta Ley se hace explícita en el intercambio de mercancías que, con valor de uso diferente, se realiza con ayuda de un equivalente universal denominado dinero.

La vigencia de la Ley del Valor, territorialmente delimitada, es uno de los factores fundamentales de la formación de regiones, sobre todo en el contexto de un desarrollo desigual de las fuerzas productivas, dando lugar a un intercambio de valores no equivalentes entre regiones, por medio del cual se produce la transferencia de excedentes de una región a otra, de las más débiles a las más poderosas. De esta manera comienza a funcionar la «cadena jerárquica», de la que Gunder Frank¹⁰ hablaba, articulando la última región del mundo con los centros de dominio nacional e internacional.

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

Si las regiones fronterizas fueran, básicamente, espacios de circulación mercantil, entonces los

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

El Concepto de Frontera

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

Esta aproximación conceptual nos ofrece rasgos fundamentales de lo que entendemos por «frontera». Si bien es cierto que en su condición de «línea» separa territorios con características generalmente comunes, lo es también que sobre parte de ella³ se asientan relaciones económicas y sociales que se encargan de «borrar» dicha línea. En esta lógica, la «frontera» deja de ser solo una línea y se incluye en el es-

pacio formado por las indicadas relaciones.

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

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

El concepto de región fronteriza

Generalmente, cuando se habla de **regiones fronterizas**, inmediatamente se nos viene a la mente la noción de áreas territoriales localizadas en los extremos de un país, generalmente marginados y sujetos,

de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará con los aportes de la Comisión, el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planificación y de los órganos comunitarios pertinentes»; así mismo, instrúan a sus ministros para que, tuvieran en cuenta que el «Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo es el responsable de proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los planes de acción que exija la ejecución de la mencionada política comunitaria y deberá promover la implementación de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo, el cual deberá ser coordinado con el Grupo Consultivo Regional Andino y apoyado por la Secretaría General de la Comunidad Andina». ⁷

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

las características de cada uno de ellos» y crea el Banco de Proyectos para la Integración y Desarrollo Fronterizo. ⁸

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

Si bien la integración económica y la institucional presentan dificultades en su implementación, la integración social y cultural se viene dando hace muchos años, especialmente en el ámbito de las costumbres, mitos, historia, etc., cuyos grupos humanos se remontan, en muchos casos, hasta los mismos orígenes del ser humano en Latinoamérica. Este es el caso de algunas comunidades nativas que, no obstante la despiadada «cacería» física y cultural de la que fueron objeto por la presencia colonizadora, aún existen y no reconocen la imposición de «fronteras» que establecieron guerras y conflictos a lo largo de estos últimos siglos. Es más, su convencimiento de que «su» nación no ha sido dividida, hace que no sea extraño encontrar en distintos lugares pobladores que, para mantener sus ancestrales relaciones, se vean obligados a adoptar una doble naciona-

territorial, cuando no de estrategia geopolítica.

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

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

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

Acerca de la Integración Fronteriza.

Si bien es cierto que en la generalidad de los casos de Latinoamérica se ha diseñado una serie de políticas orientadas a encontrar puntos de cooperación macroeconómica entre los distintos países, las zonas fronterizas no han tenido un tratamiento específico en términos de promoción de programas de desarrollo que atiendan las necesidades

básicas de sus pobladores, aunque podrían darse algunas excepciones.

La integración fronteriza en los países que hoy forman la Comunidad Andina, adquiere personería propia recién en 1987, cuando los presidentes deciden incluir en el Acuerdo de Cartagena el artículo 144, estableciendo que los países miembros emprenderán «acciones conjuntas en las áreas fronterizas destinadas a impulsar el desarrollo integral de las zonas de frontera y vincular indisolublemente a los países miembros, así como robustecer la unidad geoeconómica entre ellos»⁶.

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

Recién el 25 de mayo de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Decisión 459, estableciendo la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, creando para ello el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo. Ese mismo mes, el XI Consejo Presidencial Andino decide darle impulso a la cuestión fronteriza, acordando que la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo sea dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Los presidentes establecieron directrices expresas, señalando que «La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino