

Hacia una conceptualización del desarrollo territorial fronterizo

Towards a conceptualization of border territorial development

Dyanna M. Ruíz Uzcátegui*

Códigos JEL: R5, O21, H7

Recibido: 01/06/2023, Revisado: 06/06/2023, Aceptado: 25/06/2023

Resumen

El objetivo de este artículo fue conceptualizar el desarrollo territorial fronterizo a partir de una revisión documental y la sistematización de autores, siguiendo la metodología de Garcés y Duque (2007), ajustada a las características propias de este trabajo. Los resultados refieren que los cambios históricos han modificado la forma de concebir estas zonas, ya no como representación ortodoxa y homogénea sino condicionadas por múltiples factores que evolucionan constantemente. En esta investigación se concibe el desarrollo territorial fronterizo como un proceso que debe generar transformaciones sociales, económicas, ambientales, políticas e institucionales, fundamentado en la cultura, el imaginario colectivo de los pobladores, sus particularidades y con políticas públicas que se correspondan con estos espacios.

Palabras Claves: Territorio fronterizo, frontera, imaginario colectivo, desarrollo territorial fronterizo.

Abstract

In this article the objective was to conceptualize border territorial development, based on a documentary review and systematization of authors, following the methodology of Garcés and Duque (2007), adjusted to the characteristics of this work. The results indicate that historical changes have modified the way of conceiving these areas, no longer as an orthodox and homogeneous representation but as conditioned by multiple factors that constantly evolve. In this research, border territorial development is conceived as a process that must generate social, economic, environmental, political and institutional transformations, based on culture, the collective imaginary of the residents, their particularities and with public policies that correspond to these spaces.

Key Words: Border territory, border, collective imagination, border territorial development.

* Magister Scientiae en Fronteras e Integración por la Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Correo electrónico: dyannaruiz@ula.ve. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4628-1676>.

1. Introducción

El estudio de los territorios fronterizos se ha desarrollado a la par de los cambios históricos; tales como la caída del muro de Berlín (1989); el surgimiento de la Unión Europea después del fin de la Segunda Guerra Mundial; los ataques terroristas en Europa y Estados Unidos y la crisis migratoria. Esto ha generado cambios importantes en su concepción; el cual ha pasado de considerarse como un concepto asociado a la geografía y ha requerido incluir elementos como los económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales e históricos. Además, se ha hecho necesario abordarlo por medio de estudios multidisciplinarios. Por ello, el objetivo general de este artículo es proponer un concepto de desarrollo territorial fronterizo a partir de la revisión documental y la sistematización de varios autores. Para lo cual, se lleva a cabo la búsqueda exhaustiva, sistemática y rigurosa de material bibliohemerográfico, siguiendo la metodología de Garcés y Duque (2007); pero ajustado a las características propias de este trabajo.

De acuerdo con lo planteado por los autores estudiados, conceptualizar el desarrollo territorial fronterizo no es una tarea fácil; ya que no es una representación ortodoxa y homogénea; sino que está en constante evolución y depende del lugar y momento en que se analice. Por ello, tendrá un significado distinto; ya sea que esté influido por características políticas, sociales, económicas, geográficas, institucionales, comerciales y culturales o simplemente sea una estructura compuesta con rasgos mixtos. En este artículo se presentan distintas perspectivas de territorio, frontera, límite, desarrollo territorial y desarrollo territorial fronterizo, a fin de conceptualizar el desarrollo territorial fronterizo.

En relación con lo indicado por los estudiosos de las fronteras, se concluye que conceptualizar el término frontera es complejo. No obstante, el territorio fronterizo puede ser definido como un espacio común donde confluyen ciudadanos de dos o más países, que comparten un límite que los divide; pero con una realidad que los fuerza a estar unidos, a colaborar, a cooperar y sobre todo a construir una identidad fronteriza, porque son espacios que están vinculados entre sí. Por lo tanto, es producto de un proceso histórico, pero además es un hecho sociopolítico y una creación humana, que diverge de lo que indican los mapas y la geografía. Del mismo modo es un concepto jurídico, pero no es estable y tiene varios significados, porque se ha visto afectado a lo largo de los siglos por sus actores y sus propias características. En tal sentido, es variable, heterogéneo, se ajusta a las particularidades de sus actores y políticas y a un tiempo determinado. Además, depende de la perspectiva desde donde se analiza. De allí que haya sido abordado por varias disciplinas como el derecho internacional público, la geopolítica, la literatura, el periodismo, la historia y la sociología; lo cual ha generado estudios interdisciplinarios y variadas metodologías.

2. Metodología

Para desarrollar este trabajo se empleó el enfoque cualitativo, con un tipo de investigación explicativa y un diseño documental, basado fundamentalmente en la búsqueda exhaustiva, sistemática y rigurosa de material bibliohemerográfico con el fin de conocer el estado del arte del tema de estudio e identificar cuántos y cuáles investigaciones se han realizado, los enfoques metodológicos y además conocer los elementos teóricos que contribuyeron a comprender mejor el problema investigado.

Esto, a partir de un análisis crítico siguiendo la metodología de Garcés y Duque (2007), que permitió seleccionar documentos originales, que aportaron al conocimiento del tema, mostraron claridad en la presentación y redacción de ideas, pertinencia y dominio en la bibliografía, fueron de interés y estaban actualizados. Al respecto, se llevó a cabo el examen exhaustivo, primero de las bibliotecas y centros de documentación a través de la consulta física y luego en páginas como *Google Scholar*, *Dialnet*, *Scielo*, *Redalyc*, *Saber ULA*, Teseo, entre otras; así como, de repositorios institucionales de universidades nacionales e internacionales

3.Frontera y límite

En esta parte se desarrollan los conceptos de frontera y límite y relacionados como: área fronteriza, zona de frontera y región fronteriza desde la perspectiva de varios estudiosos del tema; tales como Kaldone (1992), Briceño Monzillo (1992), Boisier (1987), González (1990), Oliveros (2002), del Valle (2002), Kolossov (2005), Bottino (2009), Márquez, *et al.*, (2010), Mojtahed-Zadeh (2011), entre otros.

Para Briceño Monzillo (1992): “La frontera es considerada, en general, por los tratadistas de Derecho Internacional Público como parte del territorio, como una manifestación de la competencia territorial del Estado, de la competencia espacial” (p. 24). De acuerdo con este enfoque “es parte de un largo proceso histórico [y] sus orígenes se remontan a los albores de la humanidad” (p. 25). No obstante, “debemos conocer a la frontera no sólo en el sentido estratégico, sino ver los cruces de conceptos y disciplinas que abarcan lo simbólico del término y que nos representan como sujetos dentro de la realidad específica de las controversias limítrofes.” (p. 25). En este caso, la conceptualización del término frontera va a estar influenciado por la perspectiva con la que se

asuma, estudie, analice y determine.

Ahora bien, cuando se estudia el concepto de frontera es importante considerar las diferencias que se presentan entre este y la concepción de límite. En consecuencia, Kaldone (1992) expone que en el uso cotidiano se tienden a confundir ambos vocablos; ya que “la existencia de frontera conduce al límite y el trazado de límites presupone la frontera” (p. 28). Al respecto Briceño Monzillo (1992), refiere que cuando se estudian las fronteras es importante distinguir dos aspectos: el límite (la línea que divide), y la frontera (zona que está sometida a un régimen jurídico, social, político y económico, que es objeto del tratamiento tanto del derecho interno como del derecho internacional); ya que generalmente el término frontera engloba al de límite. Así la frontera puede considerarse como delimitación o fijación de límites y como vecindad. En tal sentido, implica la debida ubicación del límite y el empleo de los medios técnicos-jurídicos apropiados; esta última regula las relaciones de contigüidad que se generen.

Oliveros (2002) expone que: “la noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución” (p. 1); mientras que la noción de zonalidad tiene más que ver con frontera, porque tiene un contenido más sociológico y económico producto de las interacciones que se producen a ambos lados del límite. Del mismo modo define al área de frontera como el espacio adyacente al límite internacional y en donde hay una manifestación visible del fenómeno fronterizo, que se materializa con el funcionamiento de los pasos y de control fronterizo y de servicios complementarios. Por su parte la zona de frontera es un espacio más amplio territorialmente al de área de frontera; mientras que “La región de frontera o región fronteriza, en su componente nacional, sería la estructura espacial mayor de articulación de las estrategias de desarrollo fronterizo de cada país con la respectiva

estrategia nacional; binacionalmente planteada” (Oliveros, 2002, p. 10).

Cabe resaltar que Boisier (1987) ya lo planteaba en su artículo “Notas en torno al desarrollo de las regiones fronterizas en América Latina”, que desde el punto de vista puramente geográfico “[el] término área fronteriza alude única y exclusivamente a una situación locacional dada por el carácter de limítrofe que tales áreas tienen con países vecinos” (p. 161); mientras que el concepto de regiones fronterizas visto desde lo económico y lo social adquiere complejidades adicionales a las áreas fronterizas porque “son espacios subnacionales limítrofes a países vecinos, en los cuales se manifiestan formas particulares de relación y superposición de dos (o más) sistemas (o estilos) económicos y de dos (o más) modelos diferentes de política económica” (p. 161).

En relación a este tema González (1990) explica que: “La zona o área de frontera” es una extensión geográfica cuya superficie no excede algunas decenas de kilómetros a ambos lados del límite internacional. En cambio, la “región fronteriza” abarca una extensión mayor respecto a la anterior” (p. 3-4). En tal sentido, esta última no tiene un límite territorial establecido, porque “su extensión o penetración hacia el interior de cada uno de los países dependerá de su potencial productivo, comercial y de servicios y es allí donde se definen acciones conjuntas que serán aplicadas a jurisdicciones políticas internas de cada país” (Otero, 2017, p. 31-35). Resulta que ya sea como zona, área o región, “el territorio fronterizo” se manifiesta englobando estos dos conceptos, puesto que, si bien es un área de control de recursos, personas y comercio, su alcance no está bien definido; el cual puede ser más o menos elástico, dependiendo de los ciclos económicos. Esto es posible porque este espacio es la manifestación de una realidad social, de interacción y de mercado.

Del Valle (2002) refiere que históricamente “a cada civilización, cultura o sistema político le ha correspondido una

concepción diferente de la frontera, del confín, de la configuración jurídica de su seguridad, y de los límites del ámbito de influencia económica, política y jurídica" (2002, p. 302). Por eso, se pueden exponer varios modelos históricos y una concepción diferente en correspondencia con el tiempo histórico, civilización, cultura o sistema político, a partir del cual se agrupan dos grandes modelos: el primero de frontera-zona y el segundo de frontera lineal. Este último, un concepto correspondiente a la contemporánea sociedad de Estados y definido "como una línea rígida regular, separadora de los territorios bajo soberanía estatal" (Del Valle, 2002, p. 303). Basado en:

Tres ideas-clave: línea, límite y Estado. El concepto jurídico se compone así de un hecho objetivo (el trazado de la línea), de una finalidad primordial (establecer límites), y de un sujeto autor y destinatario tanto del hecho como de la finalidad (el Estado) (Del Valle, 2002, p. 303).

En tal sentido, la frontera cumple una triple función: de límite, lugar de control y motivo de cooperación. En el primer caso, se refiere al principio del derecho internacional de soberanía territorial con una doble vertiente limitadora y de garantía del Estado. En relación al segundo, vista como lugar geográfico en donde se ejerce de manera discrecional y soberana competencias de vigilancia y control de personas y mercancías; tales como seguridad, salud pública, aduanas, extranjería e inmigración, entre otras. Finalmente, como motivo de cooperación transfronteriza, decidido entre los estados limítrofes de forma interestatal o subestatal (Del Valle, 2002).

Kolossov (2005) agrega que los Estados no son los únicos, ni los principales actores en las fronteras internacionales; sino que dentro de este grupo la última aproximación es la que se denomina "paradigma global" que presta atención a las redes internacionales que conectan a actores políticos y económicos, estatales y no estatales, que debido al desarrollo de las redes, se transforman poco a poco en líneas virtuales y están siendo reemplazadas por

fronteras económicas y culturales, entre otras. Por su parte, López-Martín (2007) señala que: “El término frontera es definido en Derecho Internacional como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, la línea que determina el ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros” (p. 1).

Márquez, *et al.* (2010) explican que: “Una frontera representa el límite a la actuación soberana de un país; se utiliza como punto para el registro y el control de las mercancías y personas en tránsito internacional, y cumple una importante función recaudatoria” (p. 1). Por tanto “es una línea diferencial que separa, por lo general, dos situaciones sujetas a posibles tratamientos diferenciados, bien sean estos políticos, militares o socioeconómicos” [y que está regido] “por normas tanto diferenciadas como acomodadas” (p. 1), que van a ser ajustadas en función de las realidades de cada país. En todo caso, son esas asimetrías las que conllevan efectos desestabilizadores que “rige la normal convivencia interestatal de las soberanías limítrofes” (Márquez, *et al.*, 2010, p. 1).

Mojtahed-Zadeh (2011) concibe las fronteras como:

Espacios porosos de intercambio, diálogo e integración. Así mismo en castellano el concepto de frontera puede abarcar ambas acepciones, en inglés hay dos términos diferenciadores para cada una de las situaciones descritas: *boundary* y *border*. *Boundary* se entiende como la línea imaginaria que separa a un territorio de otro; esto es, en últimas, el límite de la manifestación de la autoridad del Estado. Por otra parte, *border* normalmente puede interpretarse como un espacio a través del cual las diferencias socio-espaciales se comunican, interactúan y se desarrollan (p. 191).

Al respecto Sánchez (2015) explica que es importante entender dos elementos fundamentales, como son: el territorio y las dinámicas de territorialidad y los conceptos de borde, límite y frontera; ya que “el territorio es un elemento fundamental para nuestra organización

tanto espacial como social. Este es un proceso social, así como político, económico y cultural” (p. 176-177), en donde se visibilizan las estructuras sociales; mientras que la territorialidad tendrá mayor significado si la persona siente que está dentro o fuera del territorio, porque como explica Relph (como se citó en Sánchez, 2015): “cuanto más profundamente se siente una persona en el interior de un lugar, más fuerte será su identidad con el lugar” (Sánchez, 2015, p. 176). En cuanto a los conceptos de borde y límite, que son muy cercanos; pero no iguales, porque el primero está referido en inglés, a *border* (borde) y el segundo a *boundary* (límite). Entonces, su diferencia radica en que el límite es la “línea divisoria... Mientras que... el borde es la región contigua al límite... [y] son... instrumentos para relaciones y procesos sociales nuestros” (Sánchez, 2015, p. 176).

De acuerdo con lo planteado por los autores estudiados, conceptualizar la frontera no es una tarea fácil; ya que no es una representación ortodoxa y homogénea; el término se encuentra en constante evolución y va a depender del momento histórico en el que sea analizado. Por ello, tendrá un significado distinto; ya sea que esté influido por características políticas, sociales, económicas, geográficas, institucionales, comerciales y culturales o simplemente sea una estructura compuesta con rasgos mixtos.

Para Tapia (2017), el concepto va tomando forma y evolucionando. Actualmente, se ha transitado de un manejo de las fronteras desde el punto de vista de la geopolítica a aquello que los autores definen como la transfronterización, que es una modalidad optimista de un mundo sin fronteras en contextos de procesos de integración regional; como el caso de la Unión Europea y el Mercosur. En este sentido, “las fronteras son entendidas como espacios en construcción, móviles y elásticos abandonando la idea de los lindes como espacios permanentes y estáticos” (Tapia, 2017, p. 67).

Entonces, lo “transfronterizo se constituye desde abajo, desde el territorio, por las personas que habitan el territorio y que a menudo se mueven a través de la frontera con frecuencia independientemente de los litigios bilaterales” (Tapia, 2017, p. 75). Es por ello que el concepto evoluciona hasta alcanzar lo que actualmente se está promoviendo con el nombre de transfronterización y que son pues las regiones configuradas territorialmente y que están reunidas y construidas por diferentes estados nación (Zimmerbauer, 2011).

Benedetti (2018), señala que la frontera “es un concepto jurídico, central en la estructura de los Estados nacionales modernos” (p. 309). Por lo tanto “es un concepto polisémico” (p. 325) e inestable; ya que, ha sido abordado por varias disciplinas como: la literatura, el periodismo, la geopolítica, la historia y la sociología y se ha constituido en “un campo de estudios emergente, interdisciplinar y con múltiples aproximaciones teórico-metodológicas” (p. 309). Por ende, cuenta con varios e infinitos significados. Por las razones expresadas y el gran interés por definir este vocablo “ha anulado o aplazado la incorporación de otras categorías, como muro, borde, límite y periferia” (Benedetti, 2018, p. 310), que están relacionados con el espacio o con la geografía y los cuales según su perspectiva son próximos a los de frontera. En consecuencia y en el marco de que este concepto parta del establecimiento de una región, estas pueden ser: “explícitas o implícitas, fijas o móviles, permanentes o transitorias, precisas o desdibujadas, rectas o zigzagueantes, perceptibles o invisibles, lineales o puntuales, centrales o alejadas” (Benedetti, 2018, p. 316).

En tal sentido, propone una diferenciación del término frontera como una categoría amplia y otra genérica. En el segundo caso, lo conceptualiza como “una variedad de entidades socialmente construidas, espacial y temporalmente localizadas”; [las cuales] “han ido recibiendo diferentes denominaciones como muros, límites, periferias y bordes, entre otras, en función de

ciertas especificidades” (Benedetti, 2018, p. 310-311), señalando que como herramienta conceptual pueden considerarse como: derivadas, derivativas, relativas, separadoras, que emergen de las relaciones sociales y son un proceso y no un objeto.

En relación a este tema, Oliveras (2020) la define como un territorio fijo y móvil. El primero, basado en la soberanía territorial del estado-nación con una delimitación fija y estable que ejerce su autoridad en el límite fronterizo, en los cruces o en una franja paralela al límite. En el segundo caso, refiere que el dinamismo viene determinado por los límites internacionales fijados a partir de la geografía como: los cursos de los ríos, el retroceso de los glaciares, la mutabilidad de las cordilleras montañosas. En este trabajo la frontera es definida por el autor desde la perspectiva de la geografía y es vista como sinónimo de límite y que en algunos casos la presenta como límite fronterizo. Al respecto, expone que “se vuelve móvil en el caso de muchos ríos tomados para trazar el límite internacional” (Oliveras, 2020, p. 880). En función de este argumento y los señalados por el especialista, son los factores geográficos y su movilidad los que determinan su condición de territorio fijo o móvil.

Para González, *et al.* (2020), en su trabajo etnográfico realizado en la frontera argentino-boliviana, específicamente, en las ciudades de La Quiaca (Argentina) y Villazón (Bolivia), concluyen que: “las experiencias de habitar los espacios fronterizos constituyen formas diferentes y desiguales de aquellas consagradas en el mapa” (p. 28). Además, exponen que la frontera es un espacio “límitrofe donde instituciones estatales habilitan el tránsito de personas y objetos... en el cual la localización, tamaño y rigidez de los intersticios no es fija, sino cambiante” (González *et al.*, 2020, p. 56). Por eso, se conforman complejos “procesos de porosidad con tonos diferentes incluso en un mismo espacio/tiempo” (González *et al.*, p. 29), diferentes a los establecidos en la norma.

En el caso de los límites, esta demarcación entre los países se caracteriza por ser cambiante, ya que la mayoría de las veces son trazados luego de lograr acuerdos tras disputas pacíficas o violentas. Krukoski (como se citó en Bottino, 2009) expone que las fases para la implantación de límites son las siguientes: precedentes históricos, delimitación, demarcación y caracterización. Los cuales se definen a continuación:

Precedentes históricos. En esta fase son estudiados los diversos elementos que caracterizan a la población, tales como: características sociales y culturales.

Delimitación. Esta etapa consiste en un proceso político, en el cual las partes interesadas discuten para trazar la línea de separación entre ambas naciones.

Demarcación. En este punto se crea una comisión técnica, la cual conforma una comisión mixta, con el fin de buscar traspasar a la realidad lo decidido en las negociaciones de las fases anteriores. Esto con el fin de hacer cumplir los acuerdos alcanzados en la fase de delimitación.

Caracterización. En esta etapa es cuando se colocan sobre la línea limítrofe, los marcos ya señalados y se aplican los acuerdos obtenidos en las fases anteriores.

También es importante considerar que cuando los Estados se someten al proceso de determinar sus límites, deben elegir entre los delimitados por el proceso que les dio origen. Los cuales, según explica Briceño-Monzón (2014), pueden ser aceptar un límite ya existente, el convenio de las partes interesadas, la actuación de un tercero árbitro o por consenso internacional.

Aceptar un límite ya existente. Puede ser un límite internacional o un límite interno preexistente. Estos por lo general se acuerdan entre los países que conformaron algún imperio o colonia al momento de independizarse, quienes establecen sus límites basados de acuerdo a la división territorial existente antes de sus independencias.

El convenio de las partes interesadas. Estos ocurren a través de la búsqueda de un acuerdo entre los países colindantes, sin intermediación de terceros.

Por la actuación de un tercer árbitro. En este caso puede ser otro país o un organismo internacional como la Corte Internacional de Justicia. Tal es el caso en la delimitación entre Colombia y Venezuela, donde los límites se han establecido por laudos internacionales.

Consenso internacional. Esta figura se presenta bajo mediadores e intereses internacionales, que se deben resolver con una adecuada y justa conformidad. Sin embargo, es un proceso que se dificulta, debido a los intereses de los organismos internacionales.

En relación a lo expuesto anteriormente respecto al concepto de límite y frontera, se presenta en el siguiente cuadro y de forma simplificada las diferencias más generales entre ambas definiciones.

Para ampliar lo expuesto anteriormente, a continuación se muestra en el cuadro 2, una clasificación general de las fronteras; lo que resulta de importancia para el desarrollo de esta investigación, porque permite definir los principales tipos de las mismas; ya que como refiere Bottino (2009) al momento de establecer los límites territoriales se procede a la formación del régimen de fronteras para dar ordenamiento jurídico aplicado específicamente a este espacio, que responda de acuerdo con los intereses y necesidades de la sociedad o población que la habitan; lo que permitirá aprovechar los recursos existentes mediante actividades económicas productivas, logrando así un desarrollo sustentable en el tiempo, manteniendo la sana convivencia entre las fronteras y a su vez reduciendo las asimetrías creadas por el desequilibrio generado al momento de encontrarse dos o más legislaciones distintas colindando en un espacio territorial.

Cuadro 1. Diferencias entre límite y frontera

Límite	Frontera
Su origen etimológico deriva de <i>limes</i> , que significa límites, linde y frontera.	Su origen etimológico proviene de <i>frons</i> o <i>frontis</i> , que significa fachada.
Es una línea imaginaria que divide el territorio jurídicamente.	Es un territorio compartido.
Es reconocido como una línea y por lo tanto no puede ser habitado.	Tiende a reforzar la territorialidad y la diferenciación espacial.
Línea convencional que separa la jurisdicción de dos estados vecinos, buscando una función protectora de la soberanía del Estado.	Generalmente, siente el distanciamiento de decisiones nacionales (las capitales); generando así economías y sociedades transfronterizas.
Cohesión de la unidad político territorial.	Son extendidas hacia afuera a partir de los lugares específicos.
Concepto jurídico del Estado, recurso, el cual debe defenderse.	En muchas ocasiones representan intereses distintos a los del gobierno central.
La demarcación del territorio de un Estado, es hasta donde llega el poder de este.	Son calificadas como fuentes de peligro, debido a las pretensiones de reformar la influencia de un Estado, más allá de los límites internacionales.

Fuente: Elaboración propia (2024), partiendo de Bottino (2009) y Briceño-Monzón (2014).

Además de las ideas planteadas, es fundamental tomar en cuenta la permeabilidad de las fronteras; ya que esta característica permite determinar si será armónica o un espacio con altos índices de conflictividad. En efecto, la porosidad hace referencia a si la frontera es abierta o cerrada. En el primer caso, se dan actividades de intercambio de tipo legal e ilegal. Por lo que, en su mayoría se presentan asuntos relacionados principalmente con la soberanía territorial. Caso contrario son las fronteras cerradas, por ejemplo, la impuesta con el Muro de Berlín (1961-1989) o el caso de Corea del Norte, caracterizadas por ser centros de conflictividad, donde se considera al otro territorio como enemigo (Bottino, 2009).

No obstante, muchos Estados enfocan sus esfuerzos hacia una política de integración y tienden a organizarse como entidades económicas, con el fin de evitar alterar el intercambio comercial entre naciones; tal es el caso de la Unión Europea. Ahora bien, también

Cuadro 2. Clasificación de las fronteras

Clasificación geográfica
Terrestres. Está relacionada con variables fisiográficas, ecológicas, edafológicas, fitográficas o climatológicas, según el criterio o criterios combinados que se adopten.
Marítimas. En cuanto frontera abierta al mar, sus rutas, comunicaciones y relaciones. Respecto a su proyección lingüística, religiosa, étnica. Por lo que no debe confundirse con los límites marítimos.
Anfibia. Híbrida porque combina características presentes en las fronteras terrestres y marítimas.
Clasificación sustantiva
Naturales. Adyacencia natural.
Físicas. Adyacencia jurídica.
Clasificación genética entre frontera y límite
Límites subsiguientes. Son aquellos límites que se han establecido en una frontera humana, económica y socialmente desarrollada de la frontera respectiva.
Límites antecedentes. Son los que se demarcan antes del desarrollo humano y socioeconómico y en muchos casos se generan con el fin de proteger la soberanía.
Límites superpuestos. Aquellos que se han trazado a través de un país, sin tener en cuenta el efecto de la separación sobre la población.
Límites rectilíneos. Aquellos que una vez fueron internacionales y dejaron de serlo, por efecto de la desaparición de la entidad política.
Clasificación socioeconómica
Vivas, dinámicas, activas o pobladas. Aquellas dotadas de comunidades activas de lado y lado, entregadas a la producción y al intercambio en todo sentido, como es el caso de la mayoría absoluta de las europeas.
Estáticas, pasivas, muertas, dormidas, estancadas o frías. Destinadas solamente para el paisaje, la fauna y la flora.

Clasificación estratégica o de defensa nacional
Estratégica selectiva. Tiene sentido real cuando los Estados mantienen relaciones conflictivas con algunos de sus vecinos.
Estratégica relacional. De convergencia o amistosas, de divergencia o conflictivas y neutras.
Estratégica ambiental o interior. Exterior internacional e interior.
Estratégica anticipada. Son aquellas que se crean para anticiparse a un enfrentamiento mediante la consagración de una frontera “tapón” entre su territorio y el del otro.
Clasificación geopolítica
De cooperación. Función de integración económica, cultural o administrativa.
De separación. Función de defensa, ya sea militar, económica, social o cultural.
De grupos. Basadas en afinidad nacional o étnica, no coincidente con los límites.
Clasificación contemporánea
Discontinuidades geopolíticas. Cuando el fenómeno de la fragmentación geopolítica sobre una base nacional o etnonacional no está todavía concluido.
Discontinuidades geoeconómicas. Funciona como un plano de separación/contacto en un contexto de interacción disimétrica o asimétrica, según los casos.
De los frentes a las fronteras. Que corresponde a los frentes político-militares activos.
De las fronteras a los frentes. Fronteras políticas reconocidas por la llamada comunidad internacional, pero que siguen siendo consideradas como injustas por el imaginario colectivo y como desiguales por los gobiernos.
Las fronteras indecisas. Donde las fronteras políticas, lingüísticas, nacionales y estratégicas no están claramente definidas.

Fuente: Elaboración propia (2024), partiendo de Hagget (1988), Briceño-Monzillo (1992), Kaldone (1992) y Foucher (2005).

existen fuerzas conflictivas que desafían los límites, en donde la ausencia de leyes, normas o actores sin políticas adecuadas traen como consecuencia la creación de redes transfronterizas; las cuales se benefician de actividades ilegales, corrupción, abuso de poder por parte de las autoridades, contrabando, crimen organizado, lavado de

dinero, entre otras actividades pertenecientes a la economía subterránea; socavando la circulación regulada por la ley. Tal es el caso de lo que ocurre en la frontera colombo-venezolana (Bottino, 2009).

4. Perspectivas del territorio

Para Briceño-Monzillo (1992), el territorio es “uno de los tres elementos fundamentales de la idea de Estado; sujeto de Derecho Internacional” (p. 127). De acuerdo con la definición anterior, el concepto de territorio se desarrolló por mucho tiempo desde la perspectiva de las relaciones internacionales, en cuanto a sujeto de derecho y fundamentado en la idea de soberanía del Estado. Al respecto Sack (1997) destaca que las personas son seres geográficos que hacen que la tierra se transforme para poder convertirla en su casa; no obstante, en este proceso también son transformados. Lo anterior, producto de los efectos que genera la tierra sobre la humanidad y la sociedad.

Para Schejtman y Berdegú (2004) “El territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (p. 10). Desde este punto de vista, se presenta un concepto ampliado de territorio más allá de la perspectiva de la geografía, enmarcado en el ámbito rural y ya no definido sólo como un espacio geográfico; sino como una construcción social, que conlleva la conjunción de actores y la importancia de la institucionalidad para el desarrollo del mismo.

Flores (2007), corrobora lo expuesto anteriormente y explica que el territorio es un espacio en donde articulan e interactúan las comunidades, para generar el desarrollo de las mismas, que “surge...como resultado de una acción social que se apropia de un espacio (tanto de manera física como simbólicamente). De ahí

la denominación de un proceso de construcción social” (p. 36). De hecho, Rodríguez (2010) manifiesta que cuando se reflexiona sobre el mismo, se está “pensando en la sociedad y viceversa”, porque no se puede deliberar sobre el primero sin comprender a la sociedad que lo compone. De tal manera que “ha sido entendido como el sistema en donde interactúan los factores físico-bióticos y humano-culturales” (p. 2). En perspectiva de este autor, esto se debe a que en un territorio habitan diversos actores sociales, quienes lo construyen a partir de sus intereses particulares y cultura. En consecuencia, es producto de construcciones sociales; las cuales se ven modificadas por la historia, las coyunturas, los paradigmas del momento y la disciplina desde la cual se estudia. Por lo tanto, aunque este concepto ha formado parte del corpus teórico de diversas corrientes de la geografía, en los últimos tiempos ha sido apropiado por otras disciplinas como la economía, la antropología y la sociología.

En términos más específicos, Carenzo (2007) plantea que el territorio es aquel entorno en donde más que las características económicas, ecológicas y geográficas, se incorporan factores sociales y culturales, que generan una particularidad y un significado simbólico; es decir, caracterizaciones del territorio, tratando de exponer una idea no totalizadora. En un todo de acuerdo con lo antes expuesto, también destacan los trabajos de Manzano (2008); Ceceña, et al. (2007); Saquet (2011); Delaney (2005) y Sposito (2004), quienes refieren que el territorio es construido y definido por cada cultura. En este sentido, los estudiosos del territorio comienzan a cuestionar el concepto limitado solo al espacio geográfico y empiezan a incorporar elementos que consideran deben ser tomados en cuenta al momento de estudiar el mismo. Bustos y Molina (2012), concluyen a partir de las ideas expuestas por los autores citados que “el territorio es construido y definido por cada cultura, en tal sentido existirán tantos tipos de concepciones de territorio como culturas existan” (p. 2).

En relación a la idea anterior, Benedetto (2006) explica que

en este espacio se genera la interrelación entre el pensamiento y la cultura, que permiten que se desarrollen procesos de construcción de la identidad, a partir del reconocimiento de sus raíces históricas conjuntamente con sus construcciones políticas; lo cual define el desarrollo económico de una cultura. Por lo que: “si agregamos que la tierra tiene un significado simbólico, entonces podríamos afirmar que el territorio es factor importante en el fortalecimiento de nuestra identidad cultural” (p. 4). Al respecto Chiriboga (2010) afirma que el territorio no debe estar relacionado únicamente con el área geográfica o con un ecosistema determinado, ni con una circunscripción político-administrativa; sino que más bien debe ser coherente con la “articulación productiva, redes sociales y económicas, coaliciones sociales, instituciones y construcción de cierto sentido de pertenencia a una localidad determinada” (p. 54). Esto genera territorios con dinámicas ganar-ganar-ganar porque los actores logran construir instituciones que estimulan y apoyan el desarrollo, que favorecen la distribución y uso de activos; lo cual logra generar círculos virtuosos de crecimiento económico.

Así para Llanos-Hernández (2010), desde el ámbito de la epistemología y como una concepción interdisciplinaria: “El territorio es un concepto teórico y metodológico que explica y describe el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en los ámbitos cultural, social, político o económico” (p. 1). En donde “El territorio es un concepto disciplinario o interdisciplinario” (p. 214). Por su parte Bustos y Molina (2012), refieren que el territorio es un constructo social que: “las comunidades ancestrales, lo asumen como un universo que posibilita el desarrollo y la existencia de una manera armónica con la naturaleza, posibilita las relaciones del ser humano con la fauna y la flora, con su comunidad, con su vida espiritual y con su cultura (p. 6). Esto, porque ha adquirido nuevos contenidos en el marco del proceso de globalización, en el que las relaciones sociales han desbordado las fronteras de la comunidad, de la

nación. Lo cual contribuye a la interpretación y comprensión de las relaciones sociales vinculadas con la dimensión espacial donde la frontera, lo fronterizo y lo transfronterizo se relacionan con un espacio material o físico que tiene acceso controlado de personas, mercancía o bienes y servicios (Haesbaert, 2013). En consecuencia, lo que hace diferente a un territorio de un área, espacio o lugar, es su asociación directa con el poder y el control; tanto de los recursos, como de las personas.

En resumen, el territorio es una construcción social en donde tiene lugar un conjunto de interacciones culturales, históricas, antropológicas, institucionales, políticas y económicas; las cuales se llevan a cabo entre los ciudadanos que lo habitan o que son parte de este territorio (de manera permanente o temporal) y el Estado. Esto lo configura con una identidad, un simbolismo y un imaginario propio y lo constituyen como un espacio único y diferenciado, en donde la institucionalidad juega un papel importante, en cuanto a consideración de estas especificidades.

En tal sentido, puede ser definido como un espacio común donde confluyen ciudadanos de dos o más países, estados o municipios, que tienen un límite que los divide; pero con una realidad que los fuerza a estar unidos, a colaborar, a cooperar y sobre todo a construir una identidad fronteriza que es producto de un proceso histórico, porque son espacios que están vinculados entre sí. Por lo tanto, es producto de un proceso histórico; pero además es un hecho sociopolítico y una creación humana, que diverge de lo que indican los mapas y la geografía. Del mismo modo es un concepto jurídico, pero no es estable y tiene varios significados, porque se ha visto afectado a lo largo de los siglos por sus actores y sus propias características. Por consiguiente, es variable, heterogéneo, se ajusta a las particularidades de un tiempo determinado. Además, depende de la perspectiva desde donde se analiza. De allí que haya sido abordado por varias disciplinas como el derecho internacional público, la geopolítica, la literatura, la economía, el

periodismo, la historia y la sociología, entre otras, y que haya generado estudios interdisciplinarios y variadas metodologías.

5. Desarrollo territorial

Madoery (1999) explica que este concepto se basa en el proceso de globalización económica, cultural y tecnológica y “la dinámica de los procesos de desarrollo regional, demuestra que son las capacidades del territorio; tanto económicas, culturales, sociales como institucionales, los elementos que permiten su integración a marcos de planificación y gestión más amplios o a su aislamiento” (p. 2). Es decir, el territorio es un factor clave para el desarrollo, que toma mayor relevancia cuando las barreras espaciales disminuyen. Por lo que “plantea la necesidad de reconceptualizar la noción de desarrollo” (p. 4), tomando en cuenta la condición territorial. Es por ello que Sandoval (2014), consideraba a un territorio desarrollado como un espacio planificado, que se asocia a materias como: la relación urbano-rural; la planificación de cuencas hidrográficas, de gestión de riesgos y aspectos físicos de la planificación, como la infraestructura y localización de las actividades, zonificaciones, entre otros.

Boisier (2001) refiere que se ha fomentado una “adjetivización en aumento del sustantivo “desarrollo” (p. 1) y que esto ha contribuido a generar confusión en cuanto a que desarrollo es todo aquello que se le atribuye. Específicamente en el caso del desarrollo territorial y local, explicaba que el primero es una acepción más amplia del mismo, referida a una escala geográfica y asociado a la idea de contenedor y no de contenido; por lo que presenta tres características en correspondencia a sí es abordado desde el punto de vista natural, intervenido u organizado; mientras que en el caso del desarrollo local es más un concepto de contenido que de contenedor y que alude a una modalidad de desarrollo.

Cuervo (2006) expone que el desarrollo territorial se refiere al estudio de los problemas del desarrollo regional, urbano y

territorial, que requiere una visión integral y pluridimensional de la problemática. Asimismo, considera la importancia de la interacción entre los procesos económicos y socio espaciales y cómo esta interrelación puede ser afectada por factores externos como políticas públicas y cambios en el entorno internacional. No obstante Álvarez y Rendón (2010), plantean que desde la economía y como una generalidad se ha entendido al territorio como el espacio donde toma forma la producción; es decir, se descontextualiza el territorio para situarlo como un lugar donde se lleva a cabo el proceso productivo.

Ahora bien, de acuerdo con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria ([INTA], 2007), en el enfoque del desarrollo territorial, un territorio es un espacio geográfico que se encuentra caracterizado por la existencia de una base de recursos naturales, una identidad, relaciones sociales, instituciones y formas de organización propia y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso; lo cual, imprime al territorio una identidad que va más allá de ser solo un soporte geográfico y lo constituye como un constructo social, producto de las relaciones sociales que se dan en el mismo y de las decisiones que toman los actores sociales.

Casalis (2011) difiere de Álvarez y Rendón (2010) y distingue entre el desarrollo territorial y el local, al considerar al primero como un proceso político, social, económico e institucional que está orientado a reducir los desequilibrios espaciales entre las regiones, que considera al territorio como una construcción social y un espacio de poder; mientras que el desarrollo local, en su perspectiva, es un proceso que surge de las mismas localidades y asume un carácter sistémico y multidimensional, que tiene como objetivo generar crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población. Por tanto “lo local constituye una escala del desarrollo territorial y se articula con las políticas públicas” (p. 159). De modo que los principales criterios del enfoque del

desarrollo local son: la endogeneidad, la articulación público-privada, el trabajo en red y la cooperación; así como generar capacidades para el desarrollo local.

Por su parte, Albuquerque y Pérez (2013) y Albuquerque (2015), explican que el desarrollo territorial es un enfoque integrado y parte sustantiva de las políticas públicas, que está orientado al fortalecimiento de las instituciones locales involucradas en los procesos de desarrollo económico territorial. De este modo, esta acepción es una visión más amplia del desarrollo económico territorial, porque incluye las diferentes dimensiones del desarrollo: institucional, político, cultural, social, humano, económico, tecnológico, financiero y sustentable ambientalmente. En consecuencia, es una estrategia impulsada por un gobierno provincial en colaboración con actores clave de la localidad para aprovechar los recursos endógenos existentes o infrautilizados, así como las oportunidades derivadas de su situación en el entorno económico general y aunque no existe una definición única, el objetivo en todas las acepciones propuestas, es la disposición de mejorar el nivel de ingreso y las condiciones de vida de las personas que viven en un determinado espacio.

El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan y algunos de sus elementos constituyen la base de recursos naturales que proporciona el medioambiente local (en gran medida), la formación de recursos humanos y el mercado de trabajo local, el marco jurídico y regulatorio, los aspectos sociales e institucionales territoriales, la investigación y desarrollo para la innovación, las infraestructuras básicas y el sistema financiero (Albuquerque y Pérez, 2013) y que en palabras de Albuquerque (como se citó en Alfaro y Costamagna, 2015): “coloca al desarrollo territorial como una metodología para la acción, con una mirada de los procesos económico-productivos heterodoxa y alternativa” (p. 8).

Para Alfaro y Costamagna (2015), quienes utilizan los

términos de desarrollo local o territorial de manera análoga, señalan que este enfoque pone el énfasis en la promoción del desarrollo “desde abajo”, impulsando la participación de los diferentes actores e incorporando la relevancia que tiene la visión integrada que permite la lógica territorial, considerando no sólo los aspectos económicos; sino los sociales, institucionales y culturales. Por tanto, es una visión ampliada, más integral del desarrollo que considera las demás dimensiones: institucional, político, cultural, humano y ambiental.

Manzanal (2022) explica que el desarrollo territorial “pone el foco de análisis y de acción estratégica en el territorio con el objetivo de diseñar políticas públicas a diferentes escalas geográficas nacionales” (p. 427). Resulta claro que estos autores coinciden al señalar que la definición de desarrollo territorial no solo tiene que ver con el orden territorial y la gestión del suelo, sino que es un constructo social que involucra todas las políticas públicas encaminadas a lograr que se establezca positivamente el desarrollo en el territorio; es decir las políticas urbanas, de infraestructura y de desarrollo económico.

De acuerdo con lo expuesto, en esta oportunidad, se propone considerar el concepto de desarrollo territorial como una visión ampliada del desarrollo local. En tal sentido y en correspondencia con lo planteado por los autores estudiados en relación a esta concepción, el mismo está orientado a promover el desarrollo económico y social en una determinada región, a partir de las características propias de este espacio y de quienes lo habitan. Su objetivo es asegurar que todas las regiones tengan las oportunidades y recursos necesarios para prosperar y desarrollarse de manera sostenible e integral, en donde se consideren tanto los aspectos económicos, sociales, institucionales, culturales, políticos y ambientales. Para lo cual, es importante la participación ciudadana y la gobernanza territorial; así como la necesidad de tomar en cuenta las particularidades y diversidades de cada región o territorio.

6. Desarrollo territorial fronterizo

Oliveros (2002) expresa que el desarrollo territorial fronterizo debe asumirse como un objetivo nacional independientemente de la situación fronteriza que se esté dando en ese momento; ya que la actuación conjunta de los Estados limítrofes y sus iniciativas de cooperación e integración fronteriza contribuirá a dar mayor fluidez a las relaciones y propiciará el desarrollo. Por ende, la concepción de fronteras “reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos geográficamente, pero pertenecientes a dos Estados” (Oliveros, 2002, p. 6), del cual la integración fronteriza constituye una noción afín. Por lo que, es un “proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo” (Oliveros, 2002, p. 4).

De igual manera, Zamora, *et al.* (2007) definen al desarrollo local fronterizo como “un proceso político multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural y territorial) e integrador de variados actores sociales; gobiernos municipales, sociedad civil, empresas y gobierno central” (p. 31). El cual se produce “en una región de frontera entre dos o más Estados-Naciones, y por lo tanto implica marcos jurídicos diferentes e identidades socio-culturales variadas” (Zamora, *et al.*, 2007, p. 31).

López (2008), entiende al desarrollo territorial en los espacios fronterizos “como la búsqueda de un modelo de desarrollo que haga compatible la competitividad económica (desarrollo económico), el bienestar social (desarrollo social), la sustentabilidad ambiental (desarrollo sostenible) y la reducción de los desequilibrios territoriales (cohesión territorial)” (p. 47). En estas circunstancias es importante conocer las potencialidades y debilidades de los recursos naturales, de las infraestructuras y equipamientos, recursos humanos, estructura productiva y el

tejido empresarial. “El principal reto para las fronteras no es sólo definir sus nuevas funciones, sino también generar el desarrollo fronterizo en el marco de los escenarios mundiales”; ya que con el cambiante rol de los Estados, de las relaciones internacionales, del sistema político en el mundo actual, del cuestionamiento de los Estado-Nación, así como la menguada concepción tradicional de barrera (porque el proceso de globalización las ha hecho más permeables) y la fragmentación de algunos territorios, han originado nuevos Estados. Esto ha llevado a nuevas discusiones, revisiones y análisis (Bradshaw y Linares, 1999).

De acuerdo con lo anterior, resulta importante destacar que las políticas públicas se vinculan estrechamente con la capacidad de las comunidades y entes de cooperar entre sí. Por lo que, una de las estrategias más frecuentes de la integración entre territorios que comparte frontera es la ejecución de acuerdos internacionales que permitan el mejoramiento de las sociedades. Al respecto Valenti y Flores (2009), afirman que las mismas se ocupan de analizar y determinar las estrategias más adecuadas para resolver los problemas públicos porque el territorio se constituye en la unidad básica para la implementación de políticas de crecimiento y desarrollo que identifican al menos, tres dimensiones: económica, sociocultural y político-administrativa; en el cual las iniciativas locales crean un entorno favorable a la producción, que impulsan el desarrollo sostenible (Álvarez y Rendón, 2010).

Winchester (2011), las define como soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Es decir, los hacedores de políticas públicas estudian cómo se toman las decisiones que contribuyen a solucionar los asuntos que comprenden a un grupo de individuos o la vida social y que son competencia de los Estados y que se ejerce por medio de actores autorizados; bien sea, organizaciones gubernamentales o no; quienes toman las decisiones orientadas a estrategias eficaces, en búsqueda de soluciones a los problemas públicos en función de priorizarlos y dar respuesta.

En tal sentido, los niveles analíticos de las políticas públicas están resumidos en tres conceptos: las políticas, los problemas públicos y los problemas políticos. En el primer caso, está relacionado con las acciones estratégicas, racionales y sistemáticas llevadas a cabo por el actor autorizado y que conlleva intervención, atención o solución a problemas de interés público. Por su parte, los problemas públicos están orientados al estado de las cosas en la vida social y que son considerados indeseables por un grupo de ciudadanos o por la autoridad y que afecta de manera adversa el interés público. En lo que concierne a los problemas políticos, están relacionados con el costo político que puede enfrentar al actor autorizado, por lo que es un problema de decisión y requiere del análisis de políticas (Valenti y Flores, 2009).

El diseño de las políticas públicas parte de puntualizar cuáles son los objetivos que se pretenden lograr, para posteriormente seleccionar el conjunto de instrumentos que sean los más adecuados para alcanzar los objetivos propuestos, no se constituyen en recetas únicas ni puedan aplicarse de forma universal y en distintas sociedades, esperando con ello que se pueda obtener el mismo resultado; ya que cada política pública es efectuada por medio de uno o un conjunto de instrumentos específicos; tales como: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos y restricciones, que se deben corresponder con el contexto histórico, político social y organizacional (Ruíz y Pulido, 2021). Al respecto Fontaine (2015, como se citó en Lascombes y Le Galès, 1995), exponen como instrumentos de política pública los de provisión directa, las transferencias, los impuestos y las tasas, la contratación, la autoridad, la regulación y la exhortación.

Por tanto, como señala Delgado (2009), el diseño y la implementación de las políticas públicas se corresponden con un ciclo con fases interdependientes, que parte de identificar el problema público a solucionar; posteriormente, la formulación de estrategias; seguido por la toma de decisión entre las distintas propuestas y finalmente la evaluación de las políticas. En tal

sentido, destaca este ciclo con la construcción de indicadores para cada fase. Entonces, la definición de objetivos comienza por establecer las especificidades del problema público, del problema político y así comenzar a trazar la política.

Ahora bien, si al tema de las políticas públicas se le incorpora la variable desarrollo fronterizo es importante exponer que las mismas deben basarse en la toma de decisiones que involucren acciones económicas, sociales, institucionales, políticas, ambientales y culturales; ya que los territorios compartidos tienen la responsabilidad de asumir leyes que solucionen problemas para beneficiar a los ciudadanos de ambas poblaciones; es decir, se espera que las disposiciones siempre sean justas y equitativas. Por tanto, se conceptualizan las políticas públicas fronterizas como un proceso que requiere de la movilización y participación de todos los actores públicos y privados que interactúan en estos territorios, que les permita a los actores debatir y llegar a consensos en relación a las estrategias que puedan guiar el comportamiento individual y colectivo de quienes habitan o transitan estos espacios. Esto, considerando que los habitantes de esta zona poseen un conjunto de símbolos, conceptos e imágenes que son propios de un ciudadano de frontera y de esa interacción con el territorio; lo que genera sus propias particularidades y especificidades. Elementos que deben ser considerados a la hora de trazar e implementar acciones que vayan en favor de la mejora de sus condiciones de vida de los pobladores de estos espacios.

De acuerdo con el Centro de Estudios del Desarrollo y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CENDES-CIDER) (1991): “Las fronteras no son territorios homogéneos ni en lo físico natural ni en lo socioeconómico, cultural y político” (p. 5), porque están constituidos por espacios territoriales fronterizos claramente diferenciados entre sí. “Esta diversidad estructural de las fronteras define la necesidad de diseñar políticas y proyectos de desarrollo regional fronterizo que, partiendo de lineamientos generales, respondan a esas especificidades locales” (p. 5).

Es importante exponer que los territorios fronterizos se caracterizan por estar habitualmente retirados de los centros de poder central y presentar un nivel de desarrollo socioeconómico heterogéneo y menor en relación con otras regiones del país; además de no contar con instituciones que permitan la toma de decisiones que generen el impulso necesario para promover actividades locales. Del mismo modo, carecen de adecuadas vías de comunicación e infraestructura. Al respecto Bustamante y Sierra (2006), explican que: “Las fronteras son los espacios donde se sienten más prontamente las incongruencias o inarticulaciones entre las políticas nacionales de países vecinos...” (p. 34). En tal sentido, es imperativo emprender procesos de integración en estos territorios.

En consecuencia, una arista particular a considerar en los territorios fronterizos es llegar a consensos a través de procesos de integración; ya que esto, podría permitir la coordinación de políticas públicas entre los Estados que comparten límites; además de contribuir con el desarrollo territorial. Prueba de ello, se puede observar en la experiencia de la Unión Europea (UE) y su tratamiento de las políticas públicas territoriales. A tal efecto algunos de los convenios fronterizos que se han establecido en el marco de la UE son: El Acuerdo de Schengen, el Sistema de Información Schengen (SIS), el Fondo de Seguridad Interior (FSI): Fronteras y Visados, el Sistema de Entradas y Salidas (SES), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). No obstante, cuando se analizan otros mecanismos de integración como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina (CAN), se evidencia que en estos acuerdos ha existido muy poca coordinación de políticas públicas en materia de fronteras y ha generado resultados, en términos de desarrollo territorial, muy exiguos.

La solución al asunto de cómo entender el territorio, particularmente en las zonas de fronteras es reconocer las especificidades de los mismos y llevar a cabo un ejercicio de

políticas públicas enmarcadas en el desarrollo territorial fronterizo, que contribuyan a diseñar e implementar políticas que favorezcan atender las asimetrías y debilidades de los territorios fronterizos y emprender esfuerzos reales por parte de las naciones vecinas, a través de un proceso de integración económica más profunda entre ellas, en la que se incluyan además de variables económicas, elementos sociales, políticos, culturales, institucionales y ambientales que permitan atender las desigualdades con las que cuentan estos países, principalmente, en los territorios fronterizos donde son más evidentes. Todo esto, en aras de mejorar las condiciones de vida de la población, que faciliten el tránsito de personas, vehículos y de bienes y servicios de forma institucional y organizada y el aprovechamiento de las potencialidades².

Alcanzar este propósito depende en gran medida de las políticas públicas que los distintos niveles de gobierno decidan implementar en el mismo, que se definen como las soluciones que deben tomarse para manejar los asuntos públicos; ya que estas deben encargarse de analizar las mejores estrategias que permitan resolver los problemas públicos en los cuales se encuentran involucrados los ciudadanos de una población, localidad o territorio determinado y que son competencia de un Estado a través de los actores autorizados para tal efecto. En consecuencia, deben estar encaminadas a priorizar los problemas y su capacidad de respuesta (Winchester, 2011; Valenti y Flores, 2009; Ruíz y Pulido, 2021).

7. Conclusiones

Para concluir, se expone que el desarrollo territorial fronterizo es un constructo social que va más allá del espacio geográfico compartido, que muta en función de las relaciones que se establecen y que genera una simbiosis que resultan en especificidades que parten de esas relaciones de los seres humanos con su entorno. Esto fomenta la creación de vínculos sociales y económicos a ambos lados del

límite internacional con características que son propias, en donde confluyen lazos familiares, históricos, culturales, económicos, institucionales y políticos. Por tal motivo, estas diferencias deben ser consideradas a la hora de desarrollar políticas públicas, que permitan fomentar los círculos virtuosos.

En consecuencia, en un espacio geográfico es importante la colaboración de todos los actores para reforzar las potencialidades de los representantes públicos y privados, a fin de incentivar las transformaciones organizacionales y económicas y con ello mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas en forma sostenida y equitativa. En tal sentido, el desarrollo territorial fronterizo se concibe como un proceso que permita generar transformaciones sociales, económicas, ambientales, políticas e institucionales, fundamentadas en la cultura, el imaginario colectivo de los pobladores y sus particularidades, que coadyuven a mejorar la calidad de vida y el bienestar de los pobladores de un espacio que posee características diferenciadas, que se generan producto de la interacción de dos o más países en un mismo espacio compartido y en donde los habitantes tienen una vinculación más asociada a la dinámica propia de la frontera que a la formalidad del límite y que se ve influenciado por las políticas públicas que establecen de forma soberana los Estados-naciones involucrados.

8. Notas

1. Este artículo forma parte del proyecto del CDCHTA código E-393-24-09-ED., relacionado con la Tesis Doctoral "Política de fronteras del estado venezolano y desarrollo territorial. Caso: municipios Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña, Táchira, Venezuela" de la autora.
2. En otro artículo se abordará de forma más amplia el tema relacionado con los mecanismos de integración económica y las políticas públicas en territorios fronterizos.

9. Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco (2015). *El enfoque del desarrollo económico territorial*. pp. 11-43, en Costamagna y Pérez (Comp.).
- Alburquerque, Francisco y Pérez, Sergio (2013). “El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas”. *RIGL Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, pp. 1-24. Consultado: 30/07/2022. Disponible (online): <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Alfaro, María y Costamagna, Pablo (2015). *El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial*. Buenos Aires–Argentina. Universidad Técnica Nacional Facultad Regional Rafaela, 100 pp.
- Álvarez, Rubén y Rendón, Jaime (2010). “El territorio como factor del desarrollo”. *Semestre Económico*, 13, 27, (julio-diciembre, 2010), pp. 39-62. Consultado: 30/09/2022. Disponible (online): <https://www.redalyc.org/pdf/1650/165016946002.pdf>
- Benedetti, Alejandro (2018). “Claves para pensar las fronteras desde una perspectiva geográfica”. *Geousp – Espaço e Tempo*, 22, 2, pp. 309-328. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2018.133707
- Benedetti, Alejandro (2023). *Palabras clave para el estudio de las fronteras: segunda edición ampliada*. Buenos Aires: Teseo, 969 pp. DOI: 10.55778/ts878678467
- Benedetto, Andrea (2006). *Identidad y territorio: aportes para la revalorización de procesos de diferenciación productiva en áreas de coexistencia geográfica*. Mendoza: RIMISP.
- Briceño, José (1992). *Venezuela y sus fronteras con Colombia*. Venezuela: Consejo de Publicaciones Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes, 136 pp.

- Briceño, Claudio (2014). *La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX*. Tesis doctoral. Argentina: Universidad Nacional de La Plata, 498 pp. Consultado: 15/02/2023. Disponible (online): <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1067/te.1067.pdf>
- Boisier, Sergio (1987). "Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina". *Estudios Internacionales*, 20, 78 (1987), pp. 158–191. DOI: 10.5354/0719-3769.1987.15733
- Boisier, Sergio (2001). *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* Consultado: 15/03/2023. Disponible (online): https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Bottino, María del Rosario (2009). "Sobre límites y fronteras". *Revista Digital Estudios Históricos*, 1, pp. 1-18. Consultado: 15/01/2023. Disponible (online): https://estudioshistoricos.org/edicion_1/maria-bottino.pdf
- Bovin, Philippe (2005). *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. DOI: 10.4000/books.cemca.641
- Bradshaw, Roy y Linares, Rosalba (1999). "Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo". *Aldea Mundo*, 4, 7, pp. 14-19. Consultado: 10/01/2023. Disponible (online): http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/17961/art2_am_n7.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bustamante, Ana; Sierra, Marina (2006). *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*. CEFI – ULA: San Cristóbal (Venezuela), UPPS Cúcuta y Universidad Libre de Colombia seccional Cúcuta (Colombia). Fundación Fondo Editorial Simón Rodríguez, 389 pp.
- Bustos, Edier y Molina, Adela (2012). *El concepto de territorio: Una totalidad o una idea a partir de lo multicultural*. Consultado: 05/02/2023. Disponible (online): http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2639/ev.2639.pdf

- Carenzo, Sebastián (2007). "Territorio, identidades y consumo: reflexiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas en el desarrollo". *Cuadernos de Antropología Social*, 26, pp. 125-143. Consultado: 30/05/2022. Disponible (online): <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180914245007.pdf>
- Casalis, Alejandro (2011). "Desarrollo local y territorial: aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas". *Revista de ciencias sociales*, 3, 19, p.p. 159-175. Consultado: 12/12/2022. Disponible (online): https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1517/09_RCS-19_miscelaneas1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ceceña, Ana; Aguilar, Paula y Motto, Carlos (2007). *Territorialidad de la dominación: la integración de la infraestructura regional Sudamérica (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio latinoamericano de Geopolítica. Consultado: 15/05/2022. Disponible (online): <https://casamdp.files.wordpress.com/2013/08/cecec3b1a-iirsa.pdf>
- Centro de Estudios del Desarrollo-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo [CENDES-CIDER] (1991). *Relaciones fronterizas entre los países del Pacto Andino*. Caracas: Cuadernos del Cendes, Colección Luis Lander.
- Chiriboga, Manuel (2010). "Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial." *Eutopía*, 1, pp. 51-68. DOI: 10.17141/eutopia.1.2010
- Costamagna, Pablo y Pérez, Sergio (Comp.) (2015). *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial*. Buenos Aires: Los aprendizajes desde ConectaDEL, 65 pp. Consultado: 20/05/2022. Disponible (online): https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Conectadel_web_150final.pdf
- Cuervo, Luis (2006). "Globalización y territorio". *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Serie, gestión pública, 56, pp. 1-55. Consultado: 25/10/2022. Disponible (online): <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7315>

- Delaney, David (2005). *Territory; a Short introduction*. Blackwell Publishing. 1st Edición. Wiley-Blackwell, 178 pp.
- Delgado, Leticia (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas, Escuela de Administración Regional.
- Del Valle, Alejandro (2002). "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*." *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 6, 12, pp. 299-341. Consultado: 09/09/2022. Disponible (online): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266000>
- Flores, Murilo (2007). "La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible". *OPERA*. 7, 7(Noviembre, 2007), pp. 35-54. Consultado: 30/05/2022. Disponible (online): <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1183>
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelon: Anthropos Editorial, 188 pp. https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf
- Foucher, Michel (2005). "Tipología de las fronteras contemporáneas en Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central", pp. 19-24, en: Bovin (Dir.) (2005).
- Garcés, Jorge y Duque, Edison (2007). "Metodología para el análisis y revisión crítica de artículos de investigación". *Innovar*, 17, 29, pp. 184-194.
- Ghilardi, Matías y Matossian, Brenda (2020). *Fronteras interrogadas. Enfoques aplicados para un concepto polisémico*. Buenos Aires: Teseo, 469 pp.
- González, Ernesto (1990). "Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza". *Integración Latinoamericana*, 156, 15 (Mayo, 1990), pp. 3-13.

- González, Natividad; López, Andrea y Bergesio, Liliana (2020). "Paseras, feriantes y Estado en una frontera porosa. La Quiaca/Villazón", pp. 27-62, en: Ghilardi y Matossian (Compiladores) (2020).
- Hagget, Peter (1988). *Geografía. Una síntesis moderna*. Editorial Omega. Barcelona. 696 pp.
- Haesbaert, Rogério (2013). "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad." *Cultura representaciones sociales*, 8, 15, pp. 9 - 42. Consultado: 30/07/2022. Disponible (online): <https://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] (2007). *Enfoque de Desarrollo Territorial. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios*. Ediciones Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 16 pp. Consultado: 10/09/2022. Disponible (online): <http://fediap.com.ar/administracion/pdfs/Enfoque%20de%20Desarrollo%20Territorial%20-%20Documento%20INTA.pdf>
- Kaldone, Nweihed (1992). *Frontera y Límite en su Marco Mundial*. Segunda Edición. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 598 pp.
- Kolossov, Vladimir (2005). "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches". *Geopolitics*, 10, 4, pp. 606-632. DOI: 10.1080/14650040500318415
- López, Enrique (2008). "Cooperación y desarrollo territorial en el espacio fronterizo del norte de Marruecos." *Estudios fronterizos*, 9, 17, pp. 43-71. Consultado: 10/08/2022. Disponible (online): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612008000100002&lng=es&tlng=es
- López-Martín, Ana. (2007). *Frontera*. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/bd69137c-f526-45e4-bfac-1779ae5fe0b7/content>
- Llanos-Hernández, Luis (2010). "El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales." *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7, 3, pp. 207-220. Consultado: 15/06/2022. Disponible (online): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001&lng=es&tlng=es

- Madoery, Oscar (1999). *“El territorio como factor estratégico de desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario”*. Serie Documentos de Trabajo, N° 11. Instituto de Desarrollo Regional (IDR), 19 pp.
- Mançano, Bernardo (2008). *Sobre la tipología de los territorios*. Consultado: 15/09/2022. Disponible (online): <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>
- Manzanal, Mabel (2022). *“Desarrollo territorial”* (América Latina, 1990-2020), pp. 493-494, en Salomón y Muzlera (eds.).
- Márquez, Manuel; Ares, José; Hernández, Pascual y Solar, Rodolfo (2010). *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras*. Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado: 15/09/2022. Disponible (online): <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15097/mejores-practicas-en-seguridad-y-control-de-fronteras>
- Mojtahed-Zadeh, Pirouz (2011). *“The geopolitics of actuality. International Journal of Peace and Development Studies.” International Journal of Peace and Development Studies*, 2, 7, pp. 190-194. Consultado: 15/09/2022. Disponible (online): https://academicjournals.org/article/article1381913077_Mojtahed-Zadeh.pdf
- Oliveras, Xavier (2020). *“Territorio”*, pp. 875-884, en: Benedetti (Dir.) (2023).
- Oliveros, Luis (2002). *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*. Comunidad Andina. Secretaria General, 84 pp. Consultado: 09/03/2023. Disponible (online): <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>
- Otero, Delia (2017). *“Integración fronteriza en el MERCOSUR: percepciones y prácticas.” Aldea Mundo*, 22, 44, pp. 31-35. Consultado: 08/02/2022. Disponible (online): <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54353558004>

- Rodríguez, Danilo (2010). "Territorio y territorialidad Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía". *Uni-Pluri/Versidad*, 10, 3. Consultado: 22/01/2022. Disponible (online): <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/issue/current>
- Ruíz, Dyanna y Pulido, Clarimar (2021). "Caracterización socioeconómica del Municipio Bolívar del estado Táchira, Venezuela". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 16, 31 (Julio – Diciembre, 2021), pp. 87-110. Consultado: 30/09/2022. Disponible (online): https://www.researchgate.net/publication/361288458_Caracterizacion_socioeconomica_del_Municipio_Bolivar_del_estado_Tachira_Venezuela_1
- Sack, Robert (1997) *Homo Geographicus. A framework for Action, Awareness and Moral Concern*. London: The Johns Hopkins University Press, 292 pp.
- Salomón, Alejandra y Muzlera, José (Editores). *Diccionario del Agro Iberoamericano*. Consultado: 05/10/2022. Disponible (online): <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/>
- Sánchez, Luis (2015). "De territorios, límites, bordes y fronteras: una conceptualización para abordar conflictos sociales". *Revista de Estudios Sociales*, 53, pp. 175-179. DOI: <https://doi.org/10.7440/res53.2015.14>
- Sandoval, Carlos (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Serie Desarrollo Territorial. Consultado: 22/01/2022. Disponible (online): <https://hdl.handle.net/11362/36967>
- Saquet, Marcos (2011). "Abordagens e concepções de território. Sao Paulo. Expressao Popular". *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, pp. 1-16. Consultado: 06/02/2023. Disponible (online): <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/bjba,+EMT-020+Marcos+Aurelio+Saquet.pdf>

- Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004). "Desarrollo territorial rural. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural". *Debates y Temas*, 1, pp. 1-53. Consultado: 15/04/2022. Disponible (online): https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf
- Sposito, Eliseu (2004). *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: UNESP, 220 pp.
- Tapia, Marcela (2017). "Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate". *Estudios Fronterizos*, 18, 37, pp. 61-80. DOI: 10.21670/ref.2017.37.a04orcid.org/0000-0002-2846-710X
- Valenti, Giovanna y Flores, Ulises (2009). "Ciencias sociales y políticas públicas". *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (Nº especial diciembre), pp. 167-191. Consultado: 27/12/2022. Disponible (online): <https://www.redalyc.org/pdf/321/32119200007.pdf>
- Winchester, Lucy (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES Curso Internacional Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados en América Latina y el Caribe. Consultado: 02/02/2023. Disponible (online): <https://docplayer.es/14866929-La-formulacion-e-implementacion-de-las-politicas-publicas-en-alc.html>
- Zamora, Ángela; Gernaert, Silvina y López, Oscar (2007). *Desarrollo local transfronterizo: nuevas perspectivas desde los territorios*. Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 166 pp. Consultado: 12/01/2023. Disponible (online): <https://repo.funde.org/15/>
- Zimmerbauer, Kaj (2011). "Conceptualizing Borders in Cross-Border Regions: Case Studies of the Barents and Ireland–Wales Supranational Regions". *Journal of Borderlands Studies*, 26, 2, pp. 211-229. DOI: 10.1080/08865655.2011.641322