

## O PAPEL DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Fernanda Mello Sant'Anna – Universidade de São Paulo  
fermsa@usp.br

### RESUMO

Este trabalho busca analisar o papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. Analisa se as iniciativas de integração fronteiriça se articulam e/ou contribuem para os processos de integração regional latino-americana. Aborda algumas iniciativas regionais como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e sua relação com iniciativas de integração fronteiriça, além do papel das infraestruturas para esta integração. Também aborda como os Planos de desenvolvimento das áreas de fronteiras nacionais ou bilaterais têm atuado em relação à integração fronteiriça e regional. Utilizando como área de estudo a Bacia Amazônica e suas regiões fronteiriças.

**Palavras-chave:** Integração, fronteira, América Latina, regional, Amazônia.

### INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. Busca responder algumas questões: a integração em áreas de fronteira contribui para a integração regional? Para quais iniciativas de integração regional? A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ao impulsionar algumas obras de infraestrutura física nas áreas de fronteira contribui para a integração fronteiriça e para a integração regional? Como as iniciativas de integração fronteiriça se articulam com os processos de integração regional? Os Planos de desenvolvimento das áreas de fronteiras nacionais ou bilaterais têm contribuído para aprofundar a integração fronteiriça e regional? Quem participa da integração fronteiriça e da integração regional, e quem se beneficia com elas?

Este estudo faz uma revisão bibliográfica sobre a temática das fronteiras e da integração, e também se baseia em trabalhos de campo realizados em regiões fronteiriças da Bacia Amazônica, e em entrevistas com acadêmicos, representantes

de órgãos do governo, de organizações não governamentais e organizações internacionais, na Bolívia, Brasil, Equador e Peru. Os referenciais teóricos são autores da geografia política e das relações internacionais que contribuíram para a construção do quadro conceitual deste trabalho.

### **As fronteiras e os limites políticos internacionais**

As fronteiras políticas entre os Estados apresentam um caráter histórico essencial. Atualmente, o mundo possui 332 mil quilômetros de fronteiras entre Estados (FOUCHER, 2009). No entanto, ao longo da história as fronteiras foram se modificando com a criação de novos Estados ou com a sua dissolução até chegarmos a este número atual.

Para o Estado moderno<sup>1</sup>, a fronteira é concebida como uma questão de segurança nacional, já que é garantia da soberania e da integridade territorial do país. A partir dela o Estado tem o controle sobre o seu território, que é regido pelas leis internas, ao mesmo tempo em que controla a entrada e saída de seu território. Como define Martin:

*[...] os Estados modernos necessitam de limites precisos onde possam exercer sua soberania, não sendo suficientes as mais ou menos largas faixas de fronteira. Assim, hoje o 'limite' é reconhecido como linha, e não pode portanto ser habitada, ao contrário da 'fronteira' que, ocupando uma faixa, constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio (1992, p. 47).*

Os limites muitas vezes parecem arbitrários, no entanto, ainda que sejam convencionados, refletem o resultado do jogo de forças em um dado momento histórico, e fazem parte de um projeto sociopolítico (RAFFESTIN, 1990; SÁNCHEZ, 1992). Deste modo:

---

<sup>1</sup> Neste trabalho entende-se o Estado moderno como: “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. [...] O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima” (WEBER, 1999, pp. 525-526).

*pela demarcação, elimina-se não um conflito geral, mas um conflito do qual a fronteira pudesse ser o pretexto. A linearização da fronteira é uma tendência do Estado moderno, que não foi desmentida desde o século XV, para culminar, no século XX, nas linhas “rígidas”, por vezes impermeáveis porque contornadas por “muros” (Muro de Berlim, por exemplo). [...] A demarcação (a delimitação também, mas com riscos de contestação) permite o exercício das funções legal, de controle e fiscal. Com efeito, a linha fronteira adquire diferentes significados segundo as funções das quais foi investida (RAFFESTIN, 1990, p. 167).*

As fronteiras tem um caráter de separação entre unidades políticas, e sua legitimidade, embora esteja embasada em leis internacionais, é assegurada muito mais pelas lealdades construídas por seus cidadãos, e pelas formas de vigilância e controle empreendidas pelo Estado. Hoje, a fronteira funciona mais como uma “membrana assimétrica”, autorizando a saída dos seus cidadãos, mas protegendo contra a entrada dos estrangeiros (FOUCHER, 2009, p.19).

A zona de fronteira corresponde às faixas territoriais de cada lado do limite que separa os países contíguos, que podem apresentar interações transfronteiriças e até mesmo com a presença de cidades gêmeas. Estas são adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, mas que conformam um aglomerado urbano. Em geral, nas cidades gêmeas há grande interação transfronteiriça.

As fronteiras internacionais podem ser classificadas como abertas ou fechadas de acordo com o grau de interação entre os dois lados. De acordo com Foucher (2009), assistimos a um processo de reterritorialização dos Estados que apontam para uma nova importância das fronteiras, tanto no aspecto de sua regulamentação (gestão e solução de conflitos fronteiriços), como também o cercamento dos limites em alguns lugares do mundo, e a definição das fronteiras da integração, como no caso da União Europeia. O fenômeno dos muros e cercas volta a se repetir na história demonstrando um endurecimento do sentido de segurança das fronteiras:

*a cerca é, primeiramente, uma mensagem política de uso interno, mesmo que sua eficácia para atingir os objetivos que lhe são designados não seja demonstrada – porque os migrantes aceitam pagar um preço proibitivo (frequentemente correndo risco de morte) para ultrapassar o muro. Diante*

*das forças fluídas do mercado e das inquietudes que ele engendra, o Estado decide encenar suas ações de controle das margens do território soberano. A fronteira volta a ser então, a linha de soberania administrada diretamente pelo poder central, enquanto os problemas a serem geridos não podem estar na escala desse espaço linear único – caso das migrações -, ou não deixar margem de manobra aos poderes locais ou regionais (FOUCHER, 2009, p. 76).*

Por outro lado, enquanto a fronteira apresenta um aspecto de restrição (restrição da circulação de pessoas, bens, etc.) a integração regional é marcada pela atenuação das fronteiras, cuja meta é aumentar a circulação de pessoas e mercadorias entre os países integrados. Para Seoane (2009):

*los procesos de integración, si bien no tienden a la disolución completa de las fronteras si determinan una relativa disminución del efecto frontera, es un fenómeno consustancial al concepto mismo de integración y requisito imprescindible para incentivar los flujos de comercio, inversiones y factores, que son su objetivo (pp. 36-37).*

*[...] Todo ese proceso requiere una visión renovada en muchos aspectos centrales y accesorios. Uno de particular transcendencia se refiere al estatuto de la frontera y el tema fronterizo en general. La visión estrechamente nacionalista, que desarrolla una percepción de “frontera separación”, no es congruente con la integración, que requiere una visión de “frontera enlace”, y que en su desarrollo propende a la desaparición misma de las fronteras en la región integrada (p. 39).*

### **As regiões de fronteira e a integração fronteiriça**

A fronteira é, em geral, concebida a partir das estratégias e interesses do Estado central, porém, devido a algumas transformações nas últimas décadas, ela passa a ser, em certa medida, idealizada e transformada, também, pelas comunidades de fronteira, e pelos governos subnacionais. Isto ocorre em áreas de fronteira não militarizada e em que não há presença de muros nas linhas-limites, e sim, uma relação amistosa entre os países fronteiriços, o que permite a participação de outros atores sociais além do governo central nas decisões sobre a fronteira. Trata-se da “possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de

fronteira” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p. 8). Estas transformações são mais informais e de intercâmbio com as comunidades vizinhas locais, mas também são impulsionadas por políticas nacionais e de integração regional, e pelo próprio funcionamento do sistema econômico que faz com que o limite territorial assuma “não só o papel de regulador, mas de produtor de redes de intercâmbio de todo tipo” (MACHADO, 2005, p. 252).

As regiões fronteiriças apresentam uma dinâmica bem diferente daquela imaginada nos centros de autoridade dos países, que as imaginam como barreiras. Na perspectiva dos atores das regiões fronteiriças estas são “scenes of intense interactions in which people from both sides work out everyday accommodations based on face-to-face relationships” (BAUD, 2000). Em sua maioria, estas regiões estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados e, também, do centro do Estado vizinho. No caso sul-americano, muitas delas apresentam ausência (ou precariedade) de redes de transporte e de comunicação, pois possuem um peso político e econômico menor em relação aos centros nacionais, portanto, “a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p.7-8).

Existe um potencial nas regiões fronteiriças para intensificar a cooperação internacional entre os países vizinhos, porém também existe uma influência sobre elas do contexto internacional, por exemplo, das relações bilaterais/multilaterais entre os países fronteiriços. Coexistem, portanto, nestas regiões elementos de integração e de desintegração. As iniciativas de integração são, em muitas regiões fronteiriças, fruto do interesse de suas próprias elites e governos. E muitas vezes, os fatores que geram um afastamento são fruto de decisões tomadas a nível nacional, muito longe e sem conexão com as regiões de fronteira (MACHADO e STEIMAN, 2002).

Dentro do plano da integração regional entre países fronteiriços uma questão de grande importância para as cidades e regiões fronteiriças é a de “se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, sem desempenharem fatalmente o papel de mero ponto de passagem” (MACHADO e STEIMAN, 2002, p. 10).

É preciso também notar outro aspecto das zonas de fronteira relativas à consolidação das soberanias nacionais, pois são áreas que estão afastadas do centro de governo e, que, portanto, podem desenvolver interesses diferenciados do governo central, além de ser uma constante preocupação para o Estado que deve zelar pela sua garantia, controle e fiscalização. Isto se evidencia no caso de atividades ilegais que cruzam as fronteiras dos Estados e são uma ameaça a ordem constituída (BECKER, 2007). Por isso, por mais que os países busquem formas de integração física e maior cooperação com os países vizinhos, sempre vai existir uma preocupação em tentar barrar aquilo que não é de interesse, e assegurar o controle e a soberania sobre as fronteiras e o território.

Arnaud Cuisinier-Raynal (2001) propõe uma tipologia das interações fronteiriças de acordo com sua análise na América do Sul, que é o caso do Peru. Ele propõe cinco cenários para classificação dessas interações: “marges”, “marches”, “fronts”, “synapses” e “capillaires”. No documento brasileiro da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), esta tipologia é traduzida e aplicada ao caso do Brasil, propondo os mesmo cinco tipos de interações fronteiriças: margem, zona-tampão, frente, capilar e sinapse. No caso das interações de margem o contato entre os dois lados da fronteira é praticamente inexistente, sendo apenas familiar ou pequenas trocas comerciais. O Estado não investe nesta zona, que não possui infraestrutura de conexão e, portanto, as relações mais fortes são as nacionais, no interior de cada Estado. Na interação fronteiriça da zona-tampão existem relações esporádicas entre os dois lados da fronteira, mas o Estado restringe ou interdita o acesso a esta zona, seja através da criação de um Parque Nacional, ou de um Território Indígena. As interações tipo frentes podem corresponder a uma frente militar que ocupa as faixas de fronteira, mas também são as frentes pioneiras na escala nacional ou frentes de povoamento, e também as frentes indígenas tanto na escala nacional quanto bilateral. No cenário capilar existe interação entre os dois lados apenas no nível local, trata-se de uma integração fronteiriça espontânea, onde o Estado central intervém pouco. E por último, a fronteira sinapse corresponde aquela com alto grau de interação transfronteiriça, com apoio do Estado para a construção de infraestrutura de

conexão e comunicação, onde as cidades gêmeas são o melhor exemplo. De acordo com este documento:

*praticamente todas as cidades gêmeas articuladas por pontes pertencem a este tipo, sendo eles estratégicos para o comércio bilateral. No caso dos vizinhos do Cone Sul, muitas cidades do outro lado do limite internacional ganharam o estatuto de Zona Franca exatamente para estimular as trocas internacionais (2005, p. 147).*

As cidades gêmeas são parte de diferentes redes sobrepostas, pertencem a uma rede regional, nacional e transnacional. São cortadas por diversos fluxos, como de trabalho, capital, serviços, recursos naturais, etc. Além disso, também atuam redes ilegais nas zonas de fronteira, como a rede de drogas ilícitas e de armamentos ilegais.

A integração fronteiriça é concebida como:

*Cuando los países que comparten un límite internacional emprenden acciones conjuntas que impliquen algún efecto en los territorios colindantes, se está ante una política de integración fronteriza. Ya sea que las autoridades de los gobiernos centrales o las de gobiernos locales emprendan entendimientos que permitan acciones conjuntas, es posible hablar de programas de integración fronteriza. La integración fronteriza es un instrumento apto para encarar proyectos y acciones que aumenten las relaciones económicas y sociales entre zonas o regiones nacionales contiguas, y mejoren la calidad de vida de los pobladores de esos territorios. La integración fronteriza cuenta con objetivos precisos, que no siempre son asimilables a los más generales de la integración en sentido amplio (SEOANE, 2009, pp. 54-55).*

Assim, a integração fronteiriça pode ser apoiada pelo Estado central ou ser uma iniciativa apenas pelos governos subnacionais, às vezes com objetivos nem sempre contemplados na integração regional.

### **A integração regional na América Latina**

A integração regional pode ser vista como um tipo de cooperação internacional definida como um processo de coordenação política entre os atores, que ajustam os seus comportamentos de acordo com as preferências estabelecidas em conjunto para atingirem expectativas comuns (KEOHANE, 1984, p. 51). Tal

definição buscava responder por que os Estados cooperariam em um sistema anárquico, e pressupõe que o comportamento dos atores é direcionado por um objetivo, o que permite o ajustamento das políticas dos atores, e, sendo assim, os Estados ao cooperarem teriam melhores resultados do que o contrário. Esta é uma definição baseada na teoria do institucionalista. Atualmente, as novas teorias da cooperação veem esta como um processo aberto, descentralizado, não-linear e repetitivo, que pode ter um impacto de transformação nos atores e no funcionamento do sistema internacional (BALSIGER, NEIL e VANDEVEER, 2004). Como processo não-linear significa dizer que ocorrem retrocessos e avanços, o que torna ainda mais complexo o seu entendimento. A diferença entre a cooperação internacional e a integração, é que a integração pressupõe que algumas decisões sejam tomadas no nível supranacional e não mais nacional, o que leva a criação de instituições supranacionais (MATTLI, 1999).

De acordo com Alcides Costa Vaz (2002), o interesse acadêmico pela integração regional surgiu na mesma época em que surgiam esses blocos regionais na Europa nos anos 50, no contexto da Guerra Fria e do início do processo de integração que levaria à União Europeia (UE). Assim surgiram as primeiras formulações teóricas sobre a integração regional, enquanto as iniciativas regionais de livre-comércio emergiam também na América Latina. As primeiras correntes teóricas foram o funcionalismo (décadas de 40 e 50), o neofuncionalismo (década de 60), o intergovernamentalismo (décadas de 80 e 90).

Estas correntes teóricas acompanharam também as duas ondas de regionalismo que aconteceram durante o século vinte. A primeira foi conhecida como regionalismo fechado, pois se tratava de uma estrutura protecionista em que os países construíram arranjos institucionais de cooperação nas áreas econômica, energética, política e militar, tanto na Europa, como também na América Latina e Ásia. A segunda onda foi o regionalismo aberto, caracterizada pela abertura comercial no bloco, que numa próxima etapa levaria a abertura comercial global, sendo assim seria apenas uma fase para o livre-comércio, o que favoreceria uma economia internacional mais aberta (HURRELL, 1995). Para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o regionalismo aberto proporcionaria uma maior eficiência econômica a partir da integração regional, e fortaleceria os países



latino-americanos contra o protecionismo dos blocos comerciais dos países desenvolvidos (BIELSCHOWKY, 1998). Assim:

*el regionalismo fue alguna vez pensado como paso intermedio hacia la gobernanza global. A través de él, los Estados-nación transferirían gradualmente su soberanía hacia el nivel regional. Así, las agrupaciones regionales constituirían las piedras fundamentales en un sistema mundial de gobernanza cada vez más regionalizado (MALAMUD e CASTRO, 2008, p. 41).*

Em um documento publicado pela CEPAL e a UNASUL, a integração regional é vista como:

*o processo mediante o qual diversas economias nacionais aumentam sua complementação, buscando aumentar seus mútuos benefícios. Com esta premissa, a formação de blocos de integração regional implica uma série de vantagens gerais para as economias dos países-membros, entre as quais se destacam o maior poder de negociação, a ampliação da capacidade de atração de recursos internacionais, o melhor aproveitamento das economias de escala na produção, a extensão do mercado efetivo e a menor vulnerabilidade econômica a fatores externos, entre outras. [...] Em termos gerais, os processos de integração regional podem ser vistos, ao menos, em três dimensões:*

- i) a integração econômica e comercial que contempla diversos graus ou etapas de integração (acordos preferenciais de comércio; área de livre comércio; união alfandegária; mercado comum e união econômica e monetária);*
- ii) a integração política, que implica uma maior profundidade e harmonização de ações no âmbito governamental e institucional entre seus membros;*
- iii) a integração física, em que a infraestrutura e seus serviços são os protagonistas (CEPAL e UNASUL, 2012, p. 49).*

Os processos de integração regional na América Latina tiveram início nos anos 1960, porém as ideias de integração são muito mais antigas e remontam aos discursos de libertadores como Simón Bolívar, ainda no século XIX. Entre as primeiras iniciativas de integração latino-americanas estão a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, seguidos pela criação do Pacto Andino, em 1969, e da Comunidade do Caribe (CARICOM), em 1973. Nos anos 1990 houve um

relançamento do Pacto Andino, agora como Comunidade Andina (CAN) e do MCCA. Foi nesse período que foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (MALAMUD e CASTRO, 2008).

Apesar das várias iniciativas de integração regional na América Latina, algumas dificuldades permanecem e tem impedido um avanço destes processos, pois:

*la integración regional en América Latina enfrenta condiciones desfavorables, aunque no tan duras como en el pasado. El predominio de la democracia y la economía de mercado han hecho posible la integración, aunque permanecen numerosas restricciones estructurales. Uno de los principales problemas continúa siendo el bajo nivel de interdependencia económica, ya sea en el comercio o la inversión (Burges, 2005). Aunque ha crecido en los años recientes, las cifras son aun extremadamente bajas. Un segundo inconveniente consiste en el cierre de la mayoría de las economías domésticas: integración significa, por definición, diluir las fronteras y abrirse a los vecinos. Este proceso enfrenta numerosas resistencias, ya que tanto la opinión pública como muchos empresarios continúan concibiendo al proteccionismo como una defensa válida contra la amenaza generada por la competencia internacional. Por último, las economías más grandes de América Latina no han experimentado un proceso de complementariedad creciente; por el contrario, compiten frecuentemente tanto en productos como en mercados (MALAMUD e CASTRO, 2008, p. 56).*

### **A IIRSA e os projetos em áreas de fronteira**

Entre as iniciativas de integração regional das últimas décadas destaca-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi lançada em 2000 pelo governo dos 12 países sul-americanos. Atualmente esta Iniciativa foi incorporada à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), coordenada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O objetivo desta iniciativa é promover a integração física da América do Sul nas áreas de transporte, comunicações e energia. Para Couto (2012), a intenção dos governos era atrair o setor privado para o financiamento de infraestruturas na região sul-americana, já que os Estados não estavam conseguindo sozinhos financiar todas as obras necessárias.

A carteira de projetos da IIRSA apresentava 524 projetos até o ano de 2011, e os primeiros anos de seu funcionamento foram dedicados à seleção e priorização dos projetos a serem implementados. Estes projetos são divididos em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, sendo eles: Eixo Andino; Eixo do Escudo das Guianas; Eixo Peru-Brasil-Bolívia; Eixo do Amazonas; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; Eixo Interoceânico Central; Eixo de Capricórnio; Eixo Mercosul-Chile; Eixo Andino do Sul; e Eixo do Sul. Em 2004 foi elaborada a Agenda de Implementação Consensual (AIC) para o período de 2005 a 2010, com um total de 31 projetos prioritários.

Em geral, os projetos de infraestrutura da IIRSA têm gerado impactos nas áreas em que incidem, muitos em regiões fronteiriças. Como a construção de infraestruturas de comunicação, conexão e de energia podem contribuir para aumentar as interações fronteiriças, existe um grande potencial para que este tipo de integração regional impulse a integração fronteiriça. Cabe destacar os projetos com impacto na Bacia Amazônica, frutos dos Eixos do Amazonas e do Peru-Brasil-Bolívia. A construção de hidrelétricas, estradas interoceânicas e hidrovias, tem apresentado um impacto territorial significativo nas regiões onde foram/serão implementadas. Os casos de integração fronteiriça estudados foram na tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, e também a fronteira entre Equador e Peru, ambos na Bacia Amazônica.

Além dos projetos e dos eixos de integração existentes na IIRSA, a Bacia Amazônica também conta com outro processo de integração regional que é a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>2</sup>. No entanto, esta organização não possui nenhum mecanismo para apoiar ou estimular as iniciativas de integração fronteiriça na Amazônia. Também os projetos da IIRSA na Bacia Amazônica são basicamente de construção de infraestrutura, ainda que sejam estruturas de conexão fronteiriça, não estão articuladas a políticas de longo prazo para a zona fronteiriça. Pois, não há nenhum mecanismo na IIRSA que permita que governos subnacionais das regiões de fronteira participem de sua elaboração.

---

<sup>2</sup> Esta organização é fruto do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) assinado em 1978 e complementado pelo Protocolo de Emenda, assinado em 1998, que cria a OTCA. Ela iniciou seus trabalhos em 2002, e sua sede é em Brasília.

## Os planos de desenvolvimento das áreas de fronteira na Bacia Amazônica

Observa-se nos últimos anos que foram realizados grandes esforços para a integração entre os países amazônicos, depois de anos de esforços e conflitos para a demarcação das fronteiras internacionais. Hoje as fronteiras apresentam mais um significado para a região, pois é cada vez mais estimulada a sua permeabilidade pelos fluxos do comércio, pelos corredores econômicos, pelas redes transnacionais.

Estes projetos estruturais de integração regional afetam diretamente as regiões de fronteira na Amazônia, alterando a organização territorial destas áreas. Como aponta Seoane:

*[...] es necesario distinguir entre “integración fronteriza”, con alcance limitado y aquella integración desarrollada entre países y que afecta directamente a las regiones fronterizas. La situación óptima se define como aquella donde “integración fronteriza” está enmarcada o se complementa con procesos de integración de mayor magnitud y alcance (2000, p. 70).*

Nas últimas décadas, os países amazônicos tem buscado estabelecer políticas de desenvolvimento de suas faixas de fronteira, aproveitando o contexto favorável da integração regional e os projetos de interligação física existentes, pois estes também têm afetado as regiões de fronteira. É notável o caso da fronteira entre Equador e Peru, pois esta faixa foi palco de conflitos territoriais que duraram quase cem anos. Após o acordo de paz de 1998, os dois países assinaram o Acordo Amplo Peruano-Equatoriano de Integração Fronteira, Desenvolvimento e Vizinhança, no qual está inserido o Plano Binacional de Desenvolvimento da Região Fronteira e também assinaram o Tratado de Comércio e Navegação entre Equador e Peru, estimulando projetos nas regiões fronteiriças.

A região fronteira equatoriana-peruana que compreende os departamentos de Napo e Sucumbios (no Equador) e Loreto (no Peru), pode ser classificada como a sobreposição de interações do tipo margem, zona-tampão e frente indígena que passa a substituir a frente militar. Esta região é impactada por projetos do Eixo de integração do Amazonas da IIRSA, principalmente com o projeto previsto da Hidrovia do rio Napo.

Grande parte das fronteiras na Amazônia, e também em toda a América do Sul, apresentam os rios como a linha divisória da fronteira entre os países. Em

diversos casos existem, separadas por estes rios divisórios, cidades gêmeas. As cidades gêmeas:

*apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira. Aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira” (MACHADO, 2005, p. 260-261).*

Existem temas que são característicos das regiões de fronteira, tais como; fluxos migratórios e de trabalhadores, águas transfronteiriças, comércio transfronteiriço, condições para o transporte de mercadorias, infraestrutura de comunicação, exploração de recursos naturais, entre outros (SEOANE, 2009). Quando não existe a possibilidade de diálogo entre as comunidades vizinhas sobre os problemas comuns, existe a possibilidade do surgimento de conflitos, que são internacionais por sua natureza. Além do que também é comum surgirem nestas regiões interesses comuns, que nem sempre são contemplados pelos planos de integração regional dos governos centrais, pois a agenda das comunidades de fronteira apresentam questões muito mais pontuais do que aquelas dos Acordos de Cooperação e Integração firmados pelos governos nacionais (SEOANE, 2009).

Este é o caso da iniciativa transnacional que surgiu na tríplice fronteira entre Bolívia, Brasil e Peru, que compreende os departamentos de Pando (Bolívia), Madre de Dios (Peru) e o estado do Acre (Brasil). Esta iniciativa foi fruto de esforços dos governos subnacionais e grupos da sociedade civil que empreenderam ações de coordenação transfronteiriça com vistas a buscar soluções para problemas regionais. Esta iniciativa não recebeu apoio da OTCA, mas um projeto da IIRSA de construção da Rodovia Interoceânica teve grande impacto, inclusive para o aumento dos fluxos e interações transfronteiriças, mas que não gerou nenhuma política de longo prazo que visasse melhorar as condições desta zona de fronteira com a participação dos atores da iniciativa transnacional. Esta zona de fronteira conta com a presença de duas cidades gêmeas, por isso, pode ser classificada com a sobreposição de vários tipos de interações transfronteiriças, desde a zona-tampão, até a capilar e a sinapse.

As iniciativas para o diálogo entre as cidades gêmeas, que têm se institucionalizado na América do Sul, são os Comitês de Fronteira, que são estabelecidos depois da assinatura de Acordos Bilaterais ou Multilaterais. A coordenação destes Comitês fica a cargo do Ministério de Relações Exteriores, mas a participação de outros atores pode variar, incluindo os governos municipais, estaduais, representantes da sociedade civil e de comunidades indígenas. Os Comitês de Fronteira “son instancias creadas para permitir la solución de conflictos fronterizos o en caso necesario el encauce de los problemas planteados a instancias con capacidad de aportar con soluciones” (SEOANE, 2009). Estes Comitês têm tratado também, em muitos casos, dos temas relacionados aos recursos hídricos transfronteiriços.

As regiões fronteiriças também lidam cotidianamente com o fato de compartilharem recursos naturais, já que a natureza não obedece às convenções políticas. Este é o caso dos recursos hídricos de bacias hidrográficas transfronteiriças, pois a água flui de um território ao outro, não importando a existência das linhas divisórias. Isto acarreta uma interdependência entre as cidades e comunidades que os compartilham, que, em geral, acabam criando mecanismos informais de cooperação para gerir os recursos compartilhados. Esta situação está presente na Bacia Amazônica que, por ser transfronteiriça requer esforços de cooperação e coordenação para a gestão e uso de seus recursos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os processos de integração regional na América Latina se iniciaram na década de 1960 e, enquanto alguns pereceram outros continuaram e novos foram criados. Em geral a integração regional é fruto dos interesses construídos no âmbito doméstico, somados aos interesses de política externa, de qualquer forma, é o governo central o responsável pelo seu desenvolvimento. A integração regional também é um processo que leva a um novo significado das fronteiras, que passam a ser vistas não somente como linhas de separação entre as unidades políticas, mas também como limites permeáveis que permitem um aumento da circulação

(econômica principalmente), para um maior desenvolvimento econômico de seus membros.

Assim, as regiões fronteiriças passam também a ter um novo papel, pois com a descentralização cada vez maior dos governos latino-americanos e a atuação de seus governos subnacionais e sociedade, além das inúmeras causas do aumento das interações transfronteiriças, tem estimulado uma cada vez maior integração fronteiriça. Algumas iniciativas de integração fronteiriça surgem espontaneamente sem o apoio dos Estados ou da integração regional. Em outros casos a integração regional com a construção de infraestruturas nas zonas de fronteira podem estimular as interações transfronteiriças.

Portanto, tanto a integração fronteiriça pode contribuir para a integração regional quanto a integração regional pode estimular a integração fronteiriça. A integração regional física com a construção de infraestruturas conectando zonas fronteiriças tem um potencial para aumentar a própria integração fronteiriça, como é o caso da IIRSA. No entanto, estes projetos de infraestruturas da IIRSA precisam estar conectados a políticas de longo prazo para as zonas de fronteira, para que possam realmente melhorar as condições de vida das populações fronteiriças e não somente estimular a circulação de mercadorias/bens. Seria necessário a criação de mecanismos articulação entre as iniciativas de integração regional e as iniciativas de integração fronteiriça, o que atualmente não existe nos processos de integração latino-americanos.

Os planos de desenvolvimento das áreas de fronteira nacionais ou bilaterais podem contribuir para aprofundar a integração fronteiriça e regional se articulados com essas iniciativas. Enquanto isso, o que parece é que as iniciativas de integração fronteiriça são impulsionadas por governos subnacionais e sociedade civil e os processos de integração regional estão a cargo do governo central sem mecanismos eficientes de articulação entre eles.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BAUD, M. State-building and borderlands. In: CEDLA. Fronteras: towards a borderless Latin America. Amsterdam: CEDLA, 2000, p. 41-79.

- BALSIGER, J.; NEIL, K.; VANDEVEER, S. Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. *Annual Review of Political Science*. 2004, p. 149-175.
- BECKER, B. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo: Record, 2000.
- CEPAL e UNASUL. UNASUL – infraestrutura para a integração regional. Santiago de Chile: CEPAL, UNASUL, 2012.
- COUTO, Leandro F. O horizonte regional do Brasil: integração e construção do Brasil. Curitiba: Juruá, 2009.
- COUTO, Leandro F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Tese (Doutorado) apresentada ao Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- CUISINIER-RAYNAL, Arnaud. La frontier au Pérou entre fronts et synopses. *L'Espace géographique*. V 3, 2001, pp. 213-229.
- FOUCHER, M. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCET, L. E. e HURRELL, A. (ed.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. New York: Oxford University Press, 1995.
- KEOHANE, R. O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- MACHADO, L. O. e STEIMAN, R. *Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.
- MACHADO, L. O. *Sistemas, fronteiras e território*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 243-284.
- MALAMUD, Andrés e CASTRO, Pablo. El regionalismo, entre el Estado-nación y la gobernanza global: una visión crítica. In: PINTO, Julio (comp.). *Entre la integración y*



*la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo.* Buenos Aires: Eudeba, 2008.

MARTIN, André. *Fronteiras e nações.* São Paulo: Contexto, 1997.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MINT Ministério da Integração Nacional. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira.* Brasília: MINT, 2005.

PRESCOTT, J. R. V. *The geography of frontiers and boundaries.* Londres: Hutchinson & Co., 1965.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder.* São Paulo: Ática, 1993

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografia Política.* Madrid: Editorial Síntesis, 1992

SEOANE, Alfredo Flores. *Integración económica y Fronteras: bases para un enfoque renovado.* In: SEOANE, A. F., ORIAS, R. A. e TORRES, W. A. *Desarrollo Fronterizo: construyendo una nueva agenda.* La Paz: Universidad de la Cordillera, 2009.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e o processo negociador: a construção do Mercosul.* Brasília: IBRI, 2002.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.* Brasília: Universidade de Brasília, 1999.