

## **FORMAS VOLÁTILES Y SOSTENIBLES DE INTERACCIÓN COMO CONDUCTORES DE CAMBIO EN REGIONES FRONTERIZAS EN EL NORTE EUROPEO**

### **Sustained and volatile forms of interaction as drivers of change in borderlands in Northern Europe**

Heikki Eskelinen. Heikki.Eskelinen@joensuu.fi  
Karelian Institute, Universidad de Joensuu, Finlandia.

Recibido: mayo 2009. Aprobado: julio 2010.

#### **RESUMEN**

Este artículo investiga las repercusiones de un régimen fronterizo cambiante en interacción económica e integración transfronteriza, y en procesos de regionalización en la frontera fino-rusa en el norte europeo. Se argumenta que además de las estrategias económicas regionales, el análisis debe dar cuenta de las estrategias geopolíticas y de los discursos concernientes a este caso específico. Los resultados principales son, en primer lugar, que la parcial apertura de la frontera no ha desencadenado rápidos procesos de crecimiento económico en las regiones fronterizas que estén basados en la combinación de recursos de las regiones vecinas. En segundo lugar, las conexiones transfronterizas que han emergido son típicas de fronteras asimétricas con grandes desigualdades y largas trayectorias aisladas de desarrollo. En tercer lugar, la estrategia geopolítica rusa, más centrada hacia la propia soberanía del país, supone obstáculos a los lazos transfronterizos a nivel local y regional. La Unión Europea y la Federación Rusa no han logrado crear una asociación estable que podría respaldar el desarrollo de pautas permanentes de interacción y cooperación a través de la frontera entre Finlandia y Rusia.

**PALABRAS CLAVES:** Relaciones UE-Rusia, Reconstitución, Interacción Transfronteriza, Regiones Fronterizas.

#### **ABSTRACT**

This article investigates the impact of a border regime changing in cross-border economic interaction and integration, and regionalization processes in Finn-Russian border in northern Europe. It is argued that besides the regional economic strategies, the analysis

---

must account for geopolitical strategies and discourse concerning this specific case. The main results are, first, the partial opening of the border has not triggered rapid processes of economic growth in border regions which are based on the combined resources of neighboring regions. Second, cross-border connections that have emerged are typical of asymmetrical boundaries with large inequalities and long isolated development paths. Thirdly, Russia's geopolitical strategy more focused towards its own sovereignty, places obstacles to cross-border ties at a local and regional level. The European Union and Russia have failed to create a stable association that could support the development of a consistent pattern of interaction and cooperation across the border between Finland and Russia

**KEYWORDS:** EU-Russian Relations, Reconstitution, Cross-Border Interaction, Border Regions.

## I. INTRODUCCIÓN

Las dinámicas de interacción transfronteriza y sus reflejos en el desarrollo de las regiones fronterizas son tradicionales temas de investigación en estudios económicos de fronteras. Según el marco teórico básico, un cambio en un régimen fronterizo (debido por ejemplo a una disminución de tarifas aduaneras o a una relajación de los requisitos para permisos laborales), conlleva supuestamente un cambio en los flujos económicos a través de la frontera y otras simetrías o asimetrías relacionadas con la frontera. El volumen de interacción transfronteriza puede ser interpretado para describir la integración de las regiones fronterizas, y las disparidades en el nivel de ingresos o costes son consideradas como un indicador de su asimetría estructural (Rietveld 2001). En este contexto, el hecho de que un aumento en los flujos a través de la frontera tienda a causar una disminución en las disparidades es una suposición de sentido común. Pero en términos generales, esta afirmación no es cierta, y por ejemplo, es posible que la interacción transfronteriza permanezca como una fuerza conductora marginal en las dinámicas de las regiones fronterizas vecinas que quedan estancadas en sus anteriores trayectorias de desarrollo. En términos más teóricos, se puede discutir que el volumen, formas e impactos de la interacción económica a través de la frontera dependen de la manera en que las regiones vecinas están posicionadas en sus respectivos contextos institucionales y funcionales, así como de su estructura espacial interna y tamaño de mercado (Niebuhr y Stiller 2004).

El objetivo del presente artículo es investigar las repercusiones de un régimen fronterizo cambiante en términos de interacción económica e integración transfronteriza y procesos de regionalización en la frontera entre Finlandia y Rusia en el Norte europeo. Para dicho objetivo, el marco general planteado sobre estas líneas es un útil punto de

referencia, pero no es *per se* suficiente para escrutar las dinámicas de un caso particular y de su contexto específico. En este trabajo se argumenta que, además de económico (regional y espacial), el análisis debe informar de las estrategias y discursos geopolíticos relevantes a esta tarea investigadora.

Refiriéndonos a las especificidades del caso fino-ruso, la apertura del régimen transfronterizo (en este caso a lo que ocurrió en los primeros años 1990), fue corolario de una profunda agitación, el derrumbe de la Unión Soviética y el resultante cambio sistémico.<sup>1</sup> Adicionalmente, el periodo posterior ha sido caracterizado por continuos ajustes de dicho régimen, es decir, en lugar de un simple cambio del régimen fronterizo, los actores se han enfrentado a un continuo proceso de destrucción y restauración de la frontera. En términos generales, esta incertidumbre ha sido condicionada por cambios geopolíticos tales como la entrada de Finlandia en la Unión Europea en 1995, una estabilización de las condiciones políticas y económicas de Rusia desde fines de la década de los 90 y su posterior estrategia geopolítica, y la ampliación de la Unión Europea hacia el Este en el período 2004/2007. Como frontera externa de la UE (y de hecho como la única frontera entre la UE y Rusia hasta 2004), la construcción de la actual frontera fino-rusa representa lo que Bialasiewicz et al. (2005) llama “territorialización dura”, girando en torno a cuestiones tales como controles fronterizos, límites jurisdiccionales, y un interés por la integridad territorial y los derechos soberanos de manera que la división entre actores que están dentro y fuera de la comunidad (“nosotros” y “ellos”) está en principio bien definida. Simultáneamente, la política de desarrollo regional y las actividades de ordenación del territorio son cada vez en mayor medida realizadas siguiendo líneas similares dentro de la Unión (Bialasiewicz et al. (2005). Se refiere a este aspecto del proceso de territorialización en la UE con el término “territorialidad aspiracional”. Para los procesos de interacción y cooperación a través de las fronteras externas de la UE, tales como la frontera entre Finlandia y Rusia, la cuestión clave es la medida en la cual estos dos procesos de territorialización excluyen actores externos que en la práctica limitan y dificultan estrategias conjuntas de desarrollo. Este es el caso cuando la frontera es una barrera efectiva tanto para la interacción económica como para otros modos de interacción, y también las estrategias de desarrollo regional llegan a estar cada vez más diferenciadas en ambos lados debido al proceso de territorialidad aspiracional de la UE (respecto al respectivo proceso en la Federación Rusa).

En segundo lugar, cabe recalcar que la interacción económica es, si bien importante, solo un conductor de una integración transfronteriza o proceso de regionalización. Siguiendo la línea de argumentación de Brunet-Jailly (2005), tal proceso requiere una transformación simultánea en diferentes niveles de varios campos de actividades sociales relevantes para el potencial de integración y regionalización: además de interacción económica a través de la frontera, interacción de actividades políticas a diferentes niveles

---

<sup>1</sup> Debería anotarse aquí que la regulación de los cruces de frontera (por ejemplo, las prácticas de guardia de frontera y las reglas concernientes a documentos tales como pasaportes y visados) permanecieron aproximadamente igual que anteriormente.

---

gubernamentales, en específicas influencias políticas de comunidades adjuntas, y en sus culturas. Siguiendo esta aproximación, las fronteras son vistas como construcciones sociales, cuyas funciones y significancia son moldeadas en interacción entre, por una parte, el régimen oficial y otras precondiciones estructurales, y por otra parte las prácticas e iniciativas estratégicas diarias por parte de los actores (Kolossoff 2005). En lo que se refiere a métodos de investigación, ambas aproximaciones –tanto las centradas en la estructura como las centradas en los actores– deberían ser utilizadas en el análisis de los procesos de regionalización e integración transfronteriza. En el caso fino-ruso, un ejemplo concreto de esta compleja interacción entre estructuras y actores puede ser vista en el hecho de que procesos transfronterizos basados en el mercado hayan provocado cambios en la división del trabajo en las regiones fronterizas, y éstos hayan suscitado reacciones en estrategias políticas y regulaciones concernientes al régimen fronterizo.

En la siguiente investigación, la frontera fino-rusa está posicionada en relación a los argumentos resumidos anteriormente. El primer capítulo resume la evolución de la interacción económica transfronteriza entre Finlandia y Rusia desde 1990. En base a esto, el tercer capítulo se centra en las peculiaridades de las regiones fronterizas, es decir, en las formas de interacción que son específicas y de mayor importancia para ellas, en qué medida estas regiones son diferenciadas unas de otras con respecto a la interacción económica a través de la frontera, y por qué los flujos económicos claves a través de la frontera han resultado ser volátiles y sensibles a cambios geopolíticos. El cuarto capítulo resume los resultados y sostiene que una perspectiva regional a la interacción transfronteriza conlleva comprensiones e interpretaciones originales sobre tensiones geopolíticas y geo-económicas. Incluso en las condiciones de la actual relación entre la UE y Rusia y la re-orientada estrategia geopolítica y geo-económica de Rusia, algunas de las formas de integración transfronteriza y regionalización parecen evolucionar cada vez más según sus propias dinámicas. En lo que se refiere al futuro, la cuestión concierne a la compatibilidad de los procesos de territorialización entre la Federación Rusa y la UE: si pueden o no llegar a un acuerdo sobre la naturaleza de la frontera, y si pueden permitir y apoyar efectivas estrategias de desarrollo transfronterizo.

## **II. CONEXIONES ECONÓMICAS ENTRE FINLANDIA Y RUSIA DESDE 1990: UNA VISIÓN GENERAL**

A largo plazo, las vueltas y los cambios de las conexiones económicas entre Finlandia y Rusia pueden ser consideradas un ejemplo paradigmático de cómo las prevalecientes condiciones institucionales y geopolíticas son reflejadas en la interacción económica transfronteriza y en el desarrollo de las regiones fronterizas (Eskelinen y Fritsch 2006; Liikanen et al. 2007). Antes de la Revolución de Octubre, el Gran Ducado

Autónomo de Finlandia estaba estrechamente unido a Rusia en términos económicos, y especialmente la región fronteriza del Este se benefició de la demanda e inversiones rusas. Tras la independencia de Finlandia, la frontera fue cerrada, lo que hizo a la región fronteriza finlandesa pasar de estar en una posición bastante privilegiada con respecto a Rusia a ser una periferia en los contextos nacional y europeo. En la parte oriental de la frontera, la metrópolis de San Petersburgo perdió su posición de capital y principal puerta hacia Europa, y la división regional de trabajo fue organizada en el contexto de la recientemente establecida Unión Soviética. La siguiente agitación llegó con las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial: la línea fronteriza movida hacia el Oeste, y las relaciones políticas entre los vecinos fueron restablecidas en términos de un régimen de cooperación, que incluyó vínculos comerciales extensivos. Este acuerdo bilateral fue algo altamente centralizado, y la proximidad geográfica no tuvo relevancia en las relaciones económicas a través de la frontera (aunque grandes proyectos de inversiones en enclaves del lado ruso bajo el marco centralizado pueden ser interpretados como un reemplazo). En términos económicos, Finlandia oriental permaneció orientada hacia Europa occidental, y las regiones fronterizas rusas tuvieron papeles especializados en la economía de comando. En general, las regiones fronterizas del Este de Finlandia fueron aisladas de las regiones vecinas en la URSS, y por ello experimentaron una relativa tendencia hacia la periferia. Como en tantas otras regiones fronterizas a lo largo de la división Este-Oeste en Europa, la apertura del telón de acero alrededor de 1990 levantó expectativas sobre la integración transfronteriza como conductor de desarrollo socio-económico en ambos lados de la frontera. Inmediatamente, muchos actores finlandeses probaron actividades de mercado y de interés público en regiones vecinas, pero esta prisa inicial pronto decayó debido a la confusión política y económica en Rusia. La recuperación fue iniciada tras la crisis de 1998, y desde entonces el desarrollo de la economía rusa fue avivada por las exportaciones de petróleo y gas, y por ello la demanda doméstica creció durante alrededor de una década. Este periodo tuvo un repentino revés debido a la desaceleración de la economía global a finales de 2008.

Tras el brusco declive de los lazos económicos durante los últimos años de la Unión Soviética y los altamente volátiles cambios en la década de 1990, las conexiones económicas entre Finlandia y Rusia han crecido considerablemente en años recientes, haciendo de Rusia uno de los principales socios tanto en términos de importaciones como de exportaciones (Ollus y Simola 2006). Rusia era el destino del 11,6 por ciento de las exportaciones finlandesas en 2008, y el respectivo porcentaje en importaciones era incluso mayor, del 16,3 por ciento (para datos estadísticos detallados en los flujos de mercancías, véase [www.tulli.fi/en](http://www.tulli.fi/en)). Estas cifras son mayores en comparación con otros miembros de la UE que limitan con Rusia; es decir, la proximidad geográfica de Finlandia y los lazos históricos parecen influir en las conexiones económicas. Desde la perspectiva rusa, esto lo muestra el hecho de que aproximadamente el 80 por ciento de las conexiones económicas finlandesas son mantenidas con el noroeste de Rusia, y así, la presencia finlandesa es

---

importante en esta extensa región fronteriza. Debido a la diferencia de tamaño de los dos países, Finlandia tiene obviamente un papel de menor importancia en la economía rusa que el que Rusia tiene en la economía finlandesa.

En lo que se refiere a la estructura de importaciones y exportaciones, la pauta está bien definida: Rusia exporta energía y materias primas a Finlandia, mientras la estructura de mercado desde Finlandia a Rusia está altamente diversificada. Otro rasgo interesante de estos flujos económicos es que la interacción económica entre Finlandia y Rusia está basada primariamente en el comercio mientras que las inversiones se dan en una medida limitada. Obviamente, esto refleja los riesgos políticos y de políticas percibidos, que especialmente en la década de 1990 dificultó a los actores económicos el hacer compromisos económicos en Rusia a largo plazo (Ollus y Simola 2006).

El cambio en la economía global de 2008 ha golpeado las conexiones económicas fino-rusas de una manera particularmente dura. Esto lo ilustra, por ejemplo, el hecho de que la parte rusa del comercio total de Finlandia haya caído considerablemente a principios de 2009. En exportaciones, Rusia supuso un 8,5 por ciento en los dos primeros meses.

### **III. EL PAPEL DE LAS REGIONES FRONTERIZAS**

Volviendo al papel específico de las regiones fronterizas en la pauta (determinada ésta por el mercado) de las conexiones transfronterizas y de su repercusión en Finlandia y Rusia, merece recalcar primero que aunque el argumento de “la proximidad geográfica y las pautas históricas de interacción influyen en el comercio internacional”, en lo referido al contexto fino-ruso en comparación con el resto de Europa, no parece incidir en las zonas fronterizas de Finlandia oriental de manera sostenida: la economía regional ha sido lenta en girar hacia Rusia desde 1990. Especialmente en industrias de exportación, la evolución de lazos económicos transfronterizos inducidos por el mercado ha sido relativamente lenta. Además de los riesgos relacionados con la turbulencia política y la crisis socio-económica en la década de 1990 en Rusia, las razones geográficas e institucionales que derivan del legado periférico son explicaciones obvias del hecho de que la relevancia mercantil de Rusia en el comercio exterior de la región es aún más bajo que la media finlandesa. Empresas con ramales productivos, que juegan un papel muy importante en la economía de la región periférica, han sido reacias a iniciar estrategias orientadas hacia Rusia, y las pequeñas empresas locales afrontan mayores barreras fronterizas. Otro obstáculo importante deriva de la estructura espacial de la región: no hay grandes centros que pudieran ser atractivos como una fuente de economías de urbanización para compañías buscando su incursión en Rusia (Liikanen et al. 2007).

Independientemente de lo que se argumenta, también hay en las regiones fronterizas del este de Finlandia, actividades económicas que se benefician de, o incluso requieren proximidad geográfica con la frontera. En gran medida, éstas están asociadas con el rápido crecimiento de cruces de la frontera por varias razones (incluyendo migración laboral y esporádicos viajes al trabajo, turismo y comercio informal). En segundo lugar, hay dos flujos económicos importantes, importaciones de madera para las industrias papeleras y madereras y tráfico de tránsito, que han crecido rápidamente y creado nuevas pautas en la división de trabajo entre las regiones fronterizas de Finlandia y Rusia.

#### **IV. CRUZANDO LA FRONTERA**

Sin resultar una sorpresa, los lazos y flujos a través de la frontera fino-rusa han crecido considerablemente, y han llegado a estar más diversificados desde la desintegración de la Unión Soviética. La apertura de nuevos puntos de cruce ha facilitado esta tendencia. El número total de cruces de la frontera terrestre oriental fue de 1,3 millones en 1991 y 7,7 millones en 2008 (para datos estadísticos, véase: <http://www.raja.fi>). En cuanto a las características y evolución de las conexiones transfronterizas bajo condiciones de mercado, éstas reflejan claramente las diferencias estructurales y asimetrías entre los países vecinos.

En primer lugar, el número de rusos cruzando la frontera ha ascendido hasta llegar a las dos terceras partes del total de cruces fronterizos, y los rusos constituyen el mayor grupo de turistas extranjeros en Finlandia. Esta tendencia ha estimulado inversiones en turismo y recreación, especialmente en la parte oriental del país. Con todo, la mayoría de los visitantes rusos no llega a Finlandia como turistas o por razones profesionales y de negocios, sino más como viajeros diarios, dándose una pauta similar con la mayoría de viajeros finlandeses. Según un estudio realizado por Salanne et al. (2003), un 81 por ciento de los viajes dura menos de ocho horas, y el 94 por ciento de los viajeros cruza la frontera al menos una vez al mes. Estas figuras sugieren que la mayoría de los viajeros se centra en compras y en la utilización de la diferencia de precios, y otras actividades típicas de las fronteras que son caracterizadas por grandes desigualdades en los niveles de vida, como ocurre en el caso fino-ruso (para tráfico de pasajeros a través de la frontera véase Kononenko y Laine 2007: 28-33).

En segundo lugar, a pesar de que la migración entre Finlandia y Rusia sea pequeña, comparándola a nivel internacional, la migración laboral desde Rusia ha despertado interés en el este de Finlandia, que se caracteriza por un envejecimiento y descenso poblacional (Alanen 2006). De 2000 a 2005, la migración neta desde Rusia a Finlandia ha sido de aproximadamente 2000 personas al año, compensando así un cuarto de la pérdida poblacional en el este de Finlandia resultante de la emigración doméstica a otras

---

partes del país. La emigración laboral es una parte cada vez mayor de la emigración total, lo que significa que la migración está cada vez más relacionada con el desarrollo económico. Adicionalmente, varios miles de rusos trabajan anualmente en Finlandia en actividades estacionales. Desde el punto de vista de Finlandia, la migración desde Rusia reduce la división cultural, creando así un grupo de personas con habilidades profesionales y culturales suficientes para superar las barreras a la interacción y cooperación transfronterizas.

## **V. LA HISTORIA DE DOS REGIONES: CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD DE LOS FLUJOS TRANSFRONTERIZOS**

Se ha planteado anteriormente que los impactos de las conexiones transfronterizas pueden ser altamente diferenciados tanto espacial como temporalmente. En el caso finoruso, esta diferenciación está fortalecida por la altamente desigual distribución de la población en las regiones fronterizas, y sus tan diferentes legados de la era soviética. De las conexiones económicas entre las regiones fronterizas, el tráfico de tránsito está condicionado al mayor centro urbano de la región, San Petersburgo, y el comercio de madera es característico de la región periférica, la República de Carelia (para más detalles sobre el desarrollo de estas regiones: ver los informes semestrales publicados en [www.hse.fi/ecomon](http://www.hse.fi/ecomon)).

### ***1. San Petersburgo: un crecimiento desbordante***

Debido a la base productiva especializada en el complejo militar-industrial de la era soviética, la crisis en la ciudad de San Petersburgo fue particularmente severa en los primeros años de transición en la década de 1990. Más recientemente, esta metrópolis y su región circundante, la unidad administrativa de Leningrado, han sido objeto de un rápido proceso de desarrollo. La región funcional, cuya base demográfica es mayor que la de Finlandia, se está convirtiendo en la principal puerta del comercio exterior ruso, y la economía regional está caracterizada por una base de exportación en expansión. Este proceso está respaldado por el hecho de que la ciudad concede capital humano (y lo atrae desde otras regiones), y sirve como un gran mercado (Zimin 2008).

En general, la región metropolitana de San Petersburgo en el Golfo de Finlandia puede ser considerada un ejemplo del caso en que procesos de desarrollo causados por el comercio son reforzados por inversiones motivadas por la posición estratégica geopolítica y geoeconómica de la ciudad en la Federación Rusa. En particular, los lazos directos a través de esta región posibilitan a las conexiones globales de Rusia el circunvalar los

países bálticos, Ucrania y Bielorrusia. Para compensar la pérdida de la capacidad portuaria y de transporte de energía de la Unión Soviética, nuevas infraestructuras (por ejemplo, los puertos marítimos en Primorsk, Vysotsk, Ust-Luga, la expansión del puerto de San Petersburgo, el gasoducto noreuropeo, etc.) han sido construidas o están actualmente en construcción. Además, las favorables precondiciones de crecimiento han contribuido a una más abierta estrategia de desarrollo económico pro-activa, y la región ha sido exitosa en términos de atracción de inversiones domésticas y extranjeras. Aunque durante los últimos años algunas compañías finlandesas han invertido en el área metropolitana de San Petersburgo, la región en su totalidad está bastante menos orientada hacia la vecina Finlandia que hacia la región periférica nórdica de la República de Carelia. Sin embargo, el contexto es diferente desde la perspectiva de Finlandia: el crecimiento de la región de San Petersburgo y su situación en la ruta de Moscú y Rusia central tiene considerables efectos desbordantes en el desarrollo económico regional, especialmente en la zona sureste del país.

Debido a su situación geográfica y relativamente buena infraestructura, Finlandia sirve como una ruta de tránsito desde y hacia Rusia. El transporte de carretera juega un papel importante en el tráfico de tránsito de importación ruso, mientras el tráfico de exportación ruso utiliza principalmente el ferrocarril. Según estimaciones recientes, no menos del 20 o 25 por ciento del valor del total de las importaciones rusas son transportadas a través de Finlandia. En gran medida, este flujo consiste en bienes de consumo; algunos productos típicos incluyen dispositivos eléctricos y equipo de transporte, especialmente coches. Debido al enorme volumen de tráfico de tránsito hacia Rusia, su impacto económico es considerable en las ciudades portuarias finlandesas y en las comunidades alrededor de los principales corredores hacia San Petersburgo. En la otra cara de la moneda están algunas externalidades tales como la congestión y los resultantes riesgos de seguridad; las colas de camiones de decenas de kilómetros de largo se han convertido sin lugar a duda en la imagen dominante de la frontera rusa en los medios de comunicación finlandeses. El tráfico intenso también ha provocado varias disputas en estándares técnicos, retrasos en las aduanas y cuotas de transporte (Pursiainen 2007). Aunque las exportaciones de petróleo ruso atraviesan Finlandia, sus riesgos medio-ambientales forman otra preocupación latente y una fuente de tensión por toda la región del Mar Báltico.

## ***2. Desindustrialización y encerrona: la República de Carelia***

La proximidad y naturaleza cambiante de la frontera ha sido claramente un factor de importancia crucial para el desarrollo socioeconómico de la República de Carelia desde 1990. Durante la caída de la Unión Soviética, el 15 por ciento de la producción en la Carelia rusa iba destinado a la exportación. Desde entonces, este porcentaje ascendió rápidamente, alcanzando aproximadamente el 65 por ciento en 2001. Esto significa que

---

las fuerzas de tracción del desarrollo regional cambiaron completamente. La introducción de la economía de mercado debilitó la competitividad de las empresas de la República en mercados menos accesibles, pero la apertura de la frontera les permitió el entrar en nuevos mercados en el oeste. Al mismo tiempo, la Carelia rusa vio un rápido proceso de desindustrialización y se convirtió en una región exportadora de materias primas. El flujo de importaciones de madera hacia Finlandia existía incluso durante tiempos soviéticos, pero ha crecido principalmente desde el comienzo de la década de 1990. Es claramente el producto más importante en comercio transfronterizo entre las regiones vecinas, y genera una parte considerable del transporte transfronterizo desde Rusia a Finlandia por carretera y ferrocarril.

En la República de Carelia, el proceso de desindustrialización transformó la estructura de la economía de tal forma que la situación que permaneció después de la primera década de transición ha sido caracterizada por Pavel Druzhinin, un economista local, de trampa al desarrollo (Druzhinin 2001). En términos derivados de la teoría del desarrollo regional, esto representa una situación típica de encerrona, que está caracterizada por una situación mediante la cual “las pautas secuenciales de actividad forman un surco desde el cual resulta muy difícil desviarse” (Setterfield 1997: 36). En la República de Carelia, esto concierne no solo a la transformación estructural de la base productiva, sino también al régimen político regional. Ha sido difícil aumentar la capacidad productiva de los sectores de exportación porque las materias primas locales tienen usos competitivos; solo una parte de los ingresos por exportación han sido canalizados a la región, y las políticas económicas de la federación no han estado necesariamente en línea con los intereses de la región. En tales condiciones, el sistema político local se ha cerrado progresivamente, protegiendo así la limitada cuantía de recursos naturales disponibles (madera), redistribuyéndolos entre los actores locales e intentando canalizar los ingresos de exportación a la región. Obviamente, estas políticas no han mejorado el atractivo de la República como un blanco de inversiones, sino que han tenido más bien el efecto contrario (Eskelinen y Zimin 2004).

En resumen, la apertura de la frontera para la interacción mercantil significó que la Carelia rusa se volviera estrechamente relacionada al sistema de provisión de materias primas del sector forestal más tecnológicamente desarrollado de Finlandia. Desde el punto de vista de este último, las materias primas importadas han provisto a las industrias forestales del área fronteriza del este del país de una ventaja competitiva, pero por otro lado, las implicaciones a largo plazo no son necesariamente tan favorables. La economía regional del este de Finlandia todavía depende en gran medida de su tradicional especialización, el sector forestal. Por consiguiente, la interacción transfronteriza de mercado ha transformado la división regional de trabajo entre las periferias vecinas, pero no les ha dado incentivos para modernizar sus bases productivas. En el caso de la República de Carelia, el crecimiento de importaciones de materias primas ha sido la clara base de gran parte del legado industrial del periodo soviético.

Ambas uniones descritas anteriormente, es decir, la unión entre la región metropolitana de San Petersburgo y el sudeste de Finlandia, y la unión entre la República de Carelia y el este de Finlandia, representan formas asimétricas de regionalización que han evolucionado desde el inicio de la década de 1990. En el primer caso, las fuerzas de tracción del proceso están en el lado ruso, con la geopolítica jugando un papel importante. En el segundo caso, la nueva división del trabajo entre las regiones fronterizas está en gran medida influenciada por el mercado, y solo recientemente las consideraciones geopolíticas han desafiado este contexto. Como parte de su más proteccionista estrategia de desarrollo, la Federación Rusa decidió aumentar los aranceles de exportación de madera considerablemente (hasta 50 euros por metro cúbico a comienzos de 2009). Esta decisión ha sido en años recientes la cuestión más debatida en las relaciones fino-rusas y ha sido negociado a nivel UE-Rusia. Esto se debe a la importancia del sector forestal en Finlandia y especialmente en la más periférica parte oriental del país. Adicionalmente, los impactos económicos en las regiones fronterizas rusas serían también negativos, por lo menos a corto plazo.

## **VI. DISCUSIONES Y CONCLUSIONES**

Las relaciones entre Finlandia y Rusia son un ejemplo de un proceso mediante el cual las relaciones bilaterales entre Estados son gradualmente substituidas por complejas pautas a varios niveles de interacción entre la frontera Este/Oeste en Europa. Por un lado, su marco internacional ha sido definido entre la Unión Europea y Rusia desde mediados de la década de 1990. Por otro lado, las administraciones regionales han iniciado proyectos conjuntos y creado estructuras de cooperación a través de la frontera desde que les fuera permitido a comienzos de la década de 1990. Estos dos niveles de circunvalación de los Estados están unidos mutuamente en la política de la UE; por ejemplo, mediante las políticas de cooperación transfronteriza, la UE ha respaldado el establecimiento de una región europea transfronteriza o “Euregio” (Carelia) en la frontera fino-rusa.

El cambio mencionado previamente es claramente una ruptura fundamental con el pasado, es decir, en comparación con la era soviética. Se ha creado espacio para la regionalización e integración transfronteriza en varios campos de actividades sociales. Sin embargo, la realización de este potencial ha procedido relativamente despacio. Esta experiencia no puede ser considerada una sorpresa si el legado histórico, las circunstancias predominantes y las condiciones geopolíticas cambiantes de la frontera fino-rusa son evaluados en términos de, por ejemplo, el marco propio de las precondiciones para una regionalización transfronteriza exitosa. (Brunet-Jailly 2005)

---

El presente trabajo se ha centrado en la esfera económica de la integración transfronteriza y en el potencial de regionalización. Las conclusiones principales del escrutinio pueden ser resumidas de la siguiente manera.

En primer lugar, ni la apertura inicial del régimen fronterizo ni sus más recientes ajustes han resultado en rápidos procesos de crecimiento económico en áreas fronterizas que podrían haberse basado en una combinación de recursos específicos entre vecinos (tales como mano de obra y tecnología baratas). Las razones de esta falta de procesos de tipo maquiladora pueden ser derivadas tanto de teorías de desarrollo económico regional como de argumentación geopolítica. Según la primera aproximación, los procesos de crecimiento son más probables en zonas fronterizas donde los beneficios de la aglomeración y urbanización están disponibles, que no es el caso en la región fronteriza fino-rusa (siendo San Petersburgo la excepción obvia). Desde el punto de vista geopolítico, se puede argumentar que el régimen fino-ruso ha sido continuamente caracterizado por incertidumbres (riesgos políticos y de políticas), y ni la UE/Finlandia ni Rusia han sido capaces de definirla según sus propios intereses. Contrario a muchas expectativas, estos riesgos no desaparecieron con la estabilización política y económica, pero sus mecanismos cambiaron.

A pesar de lo que se ha argumentado sobre estas líneas, es indiscutible que los procesos de mercado han creado nuevas y significantes conexiones a través de la frontera. Las características y dinámicas de estos procesos son en gran medida típicas de fronteras asimétricas con grandes disparidades y largas trayectorias de desarrollo aislado.

El rápido aumento de viajeros que cruzan la frontera es un importante indicador de un nuevo punto de encuentro, y es de importancia económica especialmente en zonas cercanas a los puntos de cruce. Este tipo de personas utilizan la diferencia de precios en las economías formal e informal, algunos de ellos son turistas, un pequeño pero importante grupo de personas trabaja temporalmente o por ciertos periodos en el país vecino, y un pequeño flujo de inmigrantes de Rusia a Finlandia continúa. Está claro que estas conexiones crean recursos para los procesos de interacción y cooperación no solo en la economía, sino en otros campos de la vida.

El crecimiento económico en el claro centro de la región fronteriza fino-rusa, el distrito metropolitano de San Petersburgo, ha sido en años recientes rápido, debido a su papel como mayor puerta global de Rusia. Este proceso es un ejemplo de cómo los procesos de mercado y las consideraciones geopolíticas han coincidido. Este crecimiento ha tenido efectos desbordantes en la vecina Finlandia, y el tráfico de tránsito ha llegado a ser una importante actividad económica en la esquina sudeste del país. Además de sus impactos generadores de ingresos y empleo, este sector económico tiene externalidades ambientales negativas.

La apertura de la frontera a comienzos de la década de 1990 unió los mercados de materias primas de la industria forestal, que ha sido durante muchos años la piedra angular de la economía del este de Finlandia y de su región vecina en Rusia, la República de Carelia. Como resultado, un importante flujo de madera desde Rusia a Finlandia comenzó a crecer rápidamente, basando la industria de la región fronteriza rusa especialmente desde la década de 1990, y respaldando la competitividad de la tecnológicamente más avanzada industria en el lado finlandés. Sin embargo, en lo que se refiere a las perspectivas de desarrollo de esta región periférica, el impacto general ha sido que el flujo transfronterizo de madera ralentizara la necesidad de una transformación estructural en la región, encerrándola así en su anterior trayectoria mono-industrial de desarrollo.

Las dos conexiones económicas claves entre las dos regiones fronterizas mencionadas anteriormente, el tráfico de tránsito y las importaciones de madera, difieren mutuamente en varios aspectos. En el primer caso, el conductor es el crecimiento de San Petersburgo, que está basado en el papel global de Rusia de manera que los flujos económicos claves, tales como las exportaciones de energía, se extienden a las regiones vecinas. En contraste, el segundo caso ha sido causado por la demanda finlandesa de manera que la región rusa ha estado estrechamente relacionada con su región vecina como proveedor de materias primas. Sin embargo, lo que es común en ambos casos es que los volúmenes de los flujos transfronterizos han sufrido una drástica reducción en el pasado reciente, es decir, se han vuelto altamente volátiles con respecto a las fluctuaciones del mercado y estrategias geopolíticas. En lo que se refiere al tráfico de tránsito, la volatilidad deriva de la crisis económica global, que ha cortado repentinamente las importaciones de bienes de consumo a Rusia. En el caso de las importaciones de madera, el declive ha sido causado por la nueva estrategia geopolítica de Rusia, cuyo objetivo es reducir las exportaciones de materias primas. En contra de este contexto, parece probable que el tráfico de tránsito vuelva a crecer con un posible crecimiento económico futuro, aunque permanece altamente dependiente de la futura estrategia rusa sobre inversiones en infraestructura. En contraste, un crecimiento en el comercio de madera requeriría una re-orientación en la estrategia industrial rusa.

En tercer lugar, Rusia ha redefinido su estrategia geopolítica en años recientes hacia una aproximación centrada hacia el interior y orientada hacia la soberanía. Como parte de esta política, se ha intentado crear un régimen fronterizo más uniforme, lo que no estimula las crecientes iniciativas en fronteras tales como la fino-rusa, que ya es desde el punto de vista ruso una frontera pacífica y con un buen funcionamiento. Este cambio no ha permanecido al nivel de los nuevos discursos geopolíticos pero ha incluido algunos pasos concretos como los aranceles a la exportación que ya han tenido repercusiones importantes en el comercio transfronterizo y en los procesos de regionalización a través de la frontera fino-rusa. En términos más generales, se puede considerar que las iniciativas estratégicas de Rusia se asemejan a las de la Unión Europea. Por una parte, la frontera externa está en gran

---

medida definida en términos de seguridad, y por otra parte, las estructuras administrativas internas y las estrategias de desarrollo están orientadas a objetivos específicos en este complejo proceso de reconstitución de Rusia. De hecho, aunque el legado de la Federación Rusa es completamente distinto al de la Unión Europea, existe un paralelismo con los procesos de territorialización dura y aspiracional mencionados anteriormente. Desde la perspectiva de la UE, las políticas hacia Rusia fueron desarrolladas en conexión con la agenda de ampliación en la década de 1990. Más recientemente, Rusia se ha definido como un caso especial entre los vecinos de la UE, pero estas dos grandes potencias no han podido crear una asociación estable. La continuación de este estado indefinido es claramente un factor restrictivo al desarrollo de pautas permanentes de interacción y cooperación a través de la frontera fino-rusa.

## REFERENCIAS

Alanen, Aku. 2006. "Etelä-Suomi ja rajamaakunnat vetävät venäläisiä". *Tieto & trendit* 3:58-61.

Bialasiewicz, L., S. Elden y J. Painter. 2005. "The Constitution of EU Territory". *Comparative European Politics* 3:333-63.

Brunet-Jailly, Emmanuel. 2005. "Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective". *Geopolitics* 10:633-49.

Cronberg, Tarja. 2003. "Euregio Karelia: In Search of a Relevant Space for Action". Pp. 223-240 en *The NEBI Yearbook 2003*, editado por L. Hedegaard y B. Lindström. Berlín: Springer Verlag.

Druzhinin, Pavel. 2001. "Dutch disease of Karelia: challenges of the wood-processing industry in the border area". Pp. 151-160 en *Social sustainability of forestry in northern Europe: research and education*, editado por M. Hytönen. Copenhagen: TemaNord, Nordic Council of Ministers.

Eskelinen, Heikki y Matti Fritsch. 2006. "The Reconfiguration of Eastern Finland as an Interface Periphery". Pp. 54-70 en *Positioning Finland in a European Space*, editado por

H. Eskelinen y T. Hirvonen. Helsinki: Edita Prima.

Eskelinen, Heikki y Dmitry Zimin. 2004. "Interaction across the EU-Russian border: driving forces at the local level". Pp. 70-89 en *Northwest Russia: Current economic trends and future prospects*, editado por D. Zimin. Joensuu: University of Joensuu, Reports of the Karelian Institute N° 13/2004.

- Kolossov, Vladimir. 2005. "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches". *Geopolitics* 10: 606-32.
- Liikanen, Ilkka, Dmitry Zimin, Juha Ruusuvaori y Heikki Eskelinen. 2007. *Karelia - A Cross-Border Region. The EU and cross-border region-building on the Finnish-Russian border*. Joensuu: University of Joensuu, Publications of the Karelian Institute N° 146.
- Medvedev, Sergei. 2006. "EU-Russian relations: Alternative futures". *FIIA Report* 15/2006. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Niebuhr, A. y S. Stiller. 2004. "Integration Effects in Border Regions - A Survey of Economic Theory and Empirical Studies". *Review of Regional Research* 1: 3-21.
- Ollus, Simon-Erik y Heli Simola. 2006. *Russia in the Finnish Economy*. Helsinki: SITRA Reports 66.
- Paasi, Anssi. 1996. *Territories, Boundaries and Consciousness: the Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. Chichester: John Wiley.
- Pirhonen, I., P. Ollonqvist, J. Viitanen, M. Toropainen y V. Bungov. 2008. *Income and employment effects of change of roundwood use in Eastern Finland and the Republic of Karelia*. Joensuu: Working Papers of the Finnish Forest Research Institute.
- Prozorov, S. 2006. *Understanding Conflict between Russia and the EU: the limits to integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Setterfield, M. 1997. *Rapid Growth and Relative Decline: Modelling Macroeconomic Dynamics with Hysteresis*. Londres: Macmillan.
- Pursiainen, Christer. 2007. *Russia between integration and protectionism: International road, ports and the forestry sector*. Estocolmo: Nordregio WP.
- Rietveld, Piet. 2001. "Obstacles to Openness of Border Regions in Europe". Pp. 79-96 en *Gaining Advantage from Open Borders. An Active Space Approach to Regional Development*, editado por M.van Geenhuizen y R. Ratti. Aldershot: Ashgate.
- Salanne, Ilkka, Tuomo Pöyskö y Jukka-Matti Laakso. 2004. *Kaakkois-Suomen rajaliikenneselvitys*. Kouvola: Publications of the Finnish Road Administration.
- Zimin, Dmitry. 2002. "Limits of Integration: the case of north-western Russia". Pp. 63-78 en *The NEBI Yearbook 2001/2002*, editado por L. Hedegaard y B. Lindström. Berlín: Springer Verlag.

---

-----, 2004. "Industrial geography of northwest Russia". Pp. 33-46 en *Northwest Russia: Current economic trends and future prospects*, editado por D. Zimin. Joensuu: University of Joensuu, Reports of the Karelian Institute N:º 13/2004.

-----, 2008. "Geopolitics of Russian Border Regime". Pp. 134-147 en *Russian Border Regions from the Perspective of Two Neighbours*, editado por H. Okuda y J. Kortelainen. Sapporo: Center for Development Policy Studies, Hokkai-Gakuen University.