

Desarrollo e integración transfronteriza en la CAN y el MERCOSUR: Enfoques macrorregionales para la planificación territorial transfronteriza

José Luis Wong Villanueva¹

Recibido: 4 de abril de 2022; Aceptado: 2 de mayo de 2022.

Resumen. El presente artículo tiene como objetivo analizar el rol de los instrumentos de planificación y ordenamiento de los espacios transfronterizos de la CAN y MERCOSUR. Tomando como casos de estudio a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y las Localidades Fronterizas Vinculadas (LFV) respectivamente, se evalúan en base a su formulación, implementación, e impacto. El análisis revela que el intercambio de experiencias, la consideración de nuevas configuraciones territoriales, y un mayor estudio de las configuraciones espaciales de las políticas resultaría beneficioso para los procesos de desarrollo e integración transfronteriza.

Palabras clave: planificación territorial; integración transfronteriza; regiones transfronterizas; CAN; MERCOSUR.

[en] Cross-Border Integration and Development in the CAN and the MERCOSUR: Macroregional approaches for Cross-Border Territorial Planning

Abstract. This article aims to analyze the role of the instruments for the territorial planning and zoning of cross-border areas in the CAN and MERCOSUR. Considering as case studies the Border Integration Zones (ZIF) and the Linked Border Localities (LFV) respectively, they are evaluated based on their formulation, implementation, and impact. The analysis reveals that the exchange of experiences, the consideration of new territorial configurations, and a greater study of the spatial configurations of policies would be beneficial for cross-border integration and development processes.

Keywords: territorial planning; cross-border integration; cross-border regions; CAN; MERCOSUR.

[fr] Intégration et développement transfrontaliers dans la CAN et le MERCOSUR: Approches macrorégionales pour l'aménagement du territoire transfrontalier

Résumé : Cet article vise à analyser le rôle des instruments d'aménagement et de gestion territoriale des zones transfrontalières dans la CAN et le MERCOSUR. Considérant respectivement comme études de cas les Zones d'Intégration Frontalières (ZIF) et les Localités Frontalières Liées (LFV), elles sont évaluées en fonction de leur formulation, de leur mise en œuvre et de leur impact. L'analyse révèle que l'échange d'expériences, la prise en compte de nouvelles configurations territoriales et une étude plus approfondie des configurations spatiales des politiques seraient bénéfiques pour les processus d'intégration et de développement transfrontaliers.

Mots-clés: aménagement territorial ; intégration transfrontalière ; régions transfrontalières ; CAN ; MERCOSUR.

Sumario: Introducción. La CAN y las Zonas de Integración Fronteriza. El MERCOSUR y las Localidades Fronterizas Vinculadas. La implementación e impacto de las ZIF. ZIF Perú - Colombia (2002). ZIF Ecuador - Colombia (ZIFEC) (2002). ZIF Perú - Bolivia (2003). Las Zonas de Integración Fronterizas Andinas. La formulación e implicancias de las LFV. LFV en Argentina-Brasil (2016). LFV en Argentina-Paraguay (no ratificado). LFV en Argentina-Uruguay (no ratificado). LFV en Brasil-Paraguay (2017). LFV en Brasil-Uruguay (2003). Las Localidades Fronterizas Vinculadas Mercosureñas. Análisis comparativo y comentarios finales. Bibliografía.

Cómo citar: Wong Villanueva, J. L. (2022). Desarrollo e integración transfronteriza en la CAN y el MERCOSUR: Enfoques macrorregionales para la planificación territorial transfronteriza, *REDC*, 49(1), 27-41.

¹ Doctorando en la Universidad de Tokyo, Departamento de Ingeniería Urbana, Unidad de Desarrollo Internacional y Planeamiento Regional.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9675-7686>.

Email: josewong@urban.t.u-tokyo.ac.jp / jlwong@gmail.com

Introducción

En el periodo postguerra, la relativización de escalas territoriales fue un proceso a nivel global que generó la creación de nuevas configuraciones del espacio, como las de carácter macrorregional, subregional o transfronterizo (Jessop, 2002). Mientras una macrorregión se considera como un conjunto de procesos multidimensionales de construcción de región a nivel supranacional (p.ej. la UE o ASEAN), las microrregiones son procesos constructivos a nivel subnacional o local, que pueden ser considerados transfronterizos al incluir áreas fronterizas de dos o más países (Hettne, 2005; Söderbaum, 2017). A diferencia de las subregiones (que se encuentran entre lo macro y lo micro), las microrregiones transfronterizas se refieren al territorio donde las dinámicas a través de la frontera son parte de la “cotidianidad” o “realpolitik” de las comunidades y ciudades localizadas en esas áreas (SELA, 2013). Estas nuevas configuraciones regionales han generado una plétora de relaciones multiescalares, representando una oportunidad para atender problemas territoriales que los gobiernos centrales no han podido responder desde sus jurisdicciones.

La progresiva institucionalización de las macrorregiones (siendo lo más evidente su construcción política a través de entidades públicas supranacionales) cuestiona el rol de las fronteras nacionales dentro su configuración supranacional, y responde a través de mecanismos para reducir el impacto de los bordes (Kireev y Ivanov, 2015). El primer tipo de instrumentos se enfoca en disminuir el rol tradicional de las fronteras como barreras y unificar el espacio macrorregional a través de políticas de ciudadanía regional, conectividad de transporte, energética, etc. El segundo tipo implica la promoción y/o construcción de espacios transfronterizos para promover desarrollo y cooperación multisectorial en áreas de fronteras (Wong Villanueva, 2023). Estos últimos instrumentos han atraído a diversos académicos/as que han resaltado la necesidad de explorarlos más a fondo, principalmente con estudios de casos fuera de Europa y Norteamérica (Scott, 1999; Blatter, 2004) para promover mejores modelos de gobernanza transfronteriza en Latinoamérica (Wong Villanueva, Kidokoro y Seta, 2020).

Pudiendo entenderse como una facilitación “desde arriba” de procesos y dinámicas construidas “desde abajo”, estos fenómenos –enfocándonos en los mecanismos multilaterales para el ordenamiento territorial– presentan una oportunidad teórico-práctica para responder a las necesidades de regiones transfronterizas y promover mejores políticas públicas multilaterales. De esta manera, el presente estudio se propone analizar el rol de los instrumentos de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para la planificación de los espacios transfronterizos en base a la formulación, implementación e impacto de dichas políticas.

En base a la revisión de fuentes primarias y secundarias y entrevistas a funcionarios de ambas entidades supranacionales, las dos primera secciones describen el proceso de conceptualización y adopción de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) Andinas y las Localidades Fronterizas Vinculadas (LFV) Mercosureñas. Posteriormente, se evalúan ambas políticas desde un enfoque espacial e institucional. Finalmente, se comparan ambos casos para proponer mejoras en ambos sistemas territoriales y debates teóricos de las políticas macrorregionales idóneas para favorecer la institucionalidad transfronteriza en Sudamérica y el mundo.

La CAN y las Zonas de Integración Fronteriza

Acorde a Ramírez (2005, 2008), la idea de las ZIF puede rastrearse desde la segunda mitad de los años 80s, con iniciativas desde lo local, nacional, y binacional, que fueron contribuyendo a la construcción de una definición andina de las ZIF. La experiencia de articulación entre autoridades y actores locales de Táchira y Norte de Santander (Venezuela-Colombia) que data de 1986, fue uno de los primeros intentos de conformar una ZIF, con apoyo del Parlamento Andino. Sin embargo, esta iniciativa fue percibida con mucho recelo por parte de los gobiernos centrales. Otras iniciativas, como el proceso de integración binacional peruano-boliviano se empezaron a formar desde 1987 en base a la cuenca del lago Titicaca, pero sin claros avances hasta 1992. A esto se le suma la ZIF de Ecuador-Colombia, que se acordó a nivel nacional a partir del convenio de Esmeraldas de 1991 con el fin de facilitar el tránsito transfronterizo, pero con complicaciones en su implementación.

Es en 1989, a partir de la “Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina” que van dándose los primeros pasos para la formulación de las ZIF desde una perspectiva comunitaria. Este estudio, ejecutado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) con soporte técnico y financiero del BID, tenía como objetivo la elaboración de planes de acción que incluyeran las principales iniciativas a nivel nacional y comunitario (Oliveros, 2002). Las estrategias finales se enfocaban en la reestructuración de la organización territorial, diversificación productiva y comercial, mejoramiento de la oferta de servicios públicos, y la adecuada institucionalidad para la gestión pública en cinco regiones transfronterizas (Otálvora, 2003).

Este reporte brinda la primera circunscripción geográfica de las ZIF considerando los “centros urbanos y sus respectiva áreas de influencia de mayor articulación vecinal y con más arraigo en la convivencia fronteriza, tratando de que se establezca o se mantenga la equivalencia en las actividades y funciones económicas y administrativas entre los centros vecinos” (Urdaneta, 2005). En este territorio, “los Estados tienen que hacer los ajustes políticos, legales, administrativos y operativos para compartir responsabilidades con sus pares para ejercer el control y regulación de los procesos transfronterizos comunes” (Otálvora, 2003). El reporte materializó las ZIF como un conjunto de 45 pro-

yectos (planeamiento territorial en base a proyectos) que no progresaron debido al conflicto de intereses entre actores nacionales (exacerbado el conflicto Peruano-Ecuatoriano), la oposición de actores locales (al no ser partícipe de la formulación de estos), la ralentización del proceso comunitario (demora en aprobación de documentos), y a la falta de mecanismos de financiamiento (Oliveros, 2002; Otálvora, 2003; Urdaneta, 2005).

La posterior paz Perú-Ecuador y sus acuerdos de integración binacional, impulsaron nuevamente la integración transfronteriza a nivel comunitario. La primera mención oficial de las ZIF se dio en 1999 con la “Decisión 459: Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”. Este documento representó la política marco de la institucionalización transfronteriza de la Comunidad Andina, basado en el beneficio mutuo, la paz regional, complementariedad económica y desarrollo socioeconómico dentro de las ZIF. Esta decisión reafirma la acción bilateral como mecanismo para fortalecer la autonomía de los países y considera a las ZIF como la principal estrategia y unidad territorial para articular estas relaciones.

Esta decisión fue seguida por la “Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina” en 2001, que aterriza el proceso de organización e implementación de las ZIF al determinar que son los gobiernos nacionales que deciden el ámbito geográfico, los mecanismos financieros, y los planes y proyectos a desarrollar. Para apoyar el proceso de toma de decisiones, la Secretaría General de la CAN (SGCAN) reafirmó su rol como socio técnico. De esta manera, las ZIF representaron no solo el espacio geográfico para integrar, sino también el espacio legal, jurídico, administrativo, etc. para la compatibilización de los sistemas locales, subnacionales, y nacionales.

Las ZIF fueron aprobadas mediante notas verbales o revocatorias, un año después de la Decisión 501. Esta rapidez se debió a que las áreas fueron seleccionadas en base a acciones bilaterales previas o planes de ordenamiento existentes como la zona de integración peruana-ecuatoriana. Sin embargo, la elaboración de los planes transfronterizos tomó más de una década, o inclusive, aún siguen en proceso de formulación (p.ej., Plan de la ZIF Perú-Bolivia). La falta de un fondo comunitario llevó a los países a crear sus propios fondos binacionales, sin embargo, no han resultado mecanismos tan efectivos.

Al mismo tiempo, las ZIF se fueron tornando como el principal y único mecanismo para el desarrollo e integración transfronteriza, articulando posteriores instrumentos a estas unidades territoriales, como el Plan Andino de Salud en Fronteras o PASAFRO (2003) o el incentivo presente en la Declaración de Quirama (2003) de promover las ZIF con países terceros en el marco de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Al mismo tiempo, con apoyo de organismos de cooperación internacional, se dio la ejecución de proyectos como CESCAN I, CESCAN II, e INPANDES desde el 2008 hasta el 2018. Estos proyectos representaron la concreción de iniciativas de desarrollo socioeconómico en las ZIF. Sin embargo, para el 2014, con la Decisión 797, se decidió que el proceso de desarrollo e integración transfronteriza dejaría de tener un carácter comunitario y pasaría a ser promovido por los gobiernos centrales de manera bilateral, pero manteniendo las ZIF como unidades de gestión.

El MERCOSUR y las Localidades Fronterizas Vinculadas

Las características geográficas del MERCOSUR llevaron a considerar tres tipos de fenómenos transfronterizos: la concepción de regiones transfronterizas como corredores de integración o encuentro (como la región del Gran Chaco entre Argentina, Brasil, Paraguay, y Bolivia), como potencialidades territoriales para la articulación regional (como la posibilidad de articulación física y portuaria de Buenos Aires y Montevideo), o como ejes de cooperación y articulación entre las denominadas ciudades gemelas (Ciccolella, 1998). Las ciudades gemelas, concepto heredado de la planificación territorial europea, representaron “concentraciones de población cortadas por el límite internacional, bien sea seco o fluvial, articulada o no por obra de infraestructura” que ejercen “influencia económica, cultural y política en territorios que se extienden por una zona de frontera que supera los límites municipales y nacionales” (Osorio Machado et al., 2005; Carneiro, 2019). Es con esta conceptualización de las dinámicas existentes, con las representaciones académicas, y con los intereses de ordenamiento territorial fronterizo por parte de entidades públicas que se comienza a dar forma a propuestas para desarrollar Zonas de Integración Fronteriza (Osorio Machado et al., 2005: 161) que más adelante aterrizarían como las denominadas LFV.

En 2002, se crea el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza del MERCOSUR (GAHIF), agencia cuya principal función era el desarrollo de políticas transfronterizas. Es recién para el 2005, donde el tema de ordenamiento del territorio transfronterizo comienza a ser parte del MERCOSUR a través de dos iniciativas para construir la institucionalidad transfronteriza: El Estatuto de Frontera del MERCOSUR y el proyecto de política sobre Localidades Fronterizas Vinculadas (Decisión MERCOSUR/IX GAHIF/DI N.º 01/05).

El Estatuto representaba la política marco para proveer a los actores locales (especialmente a los provenientes de las ciudades gemelas) un cierto grado de autonomía para decidir sobre su jurisdicción y facilitar el estilo de vida en áreas de fronteras (SELA, 2013). Sin embargo, las dificultades presentadas para la aprobación del Estatuto de Frontera, sumadas con las motivaciones brasileñas por incentivar la movilidad transfronteriza, vislumbraron al proyecto de LFV como una opción más asequible para mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas (SELA, 2013).

Los LFV buscaban expandir los beneficios de la propuesta de Tránsito Vehicular Fronterizo (TVF) (1999) al facilitar el cruce de bienes, personas y servicios, y a la vez incluyendo tópicos como la planificación urbana conjunta. Frente a las asimetrías fronterizas en la provisión de servicios públicos, los LFV promovían su uso compartido

basado en los principios de solidaridad y reciprocidad (SELA, 2013). Sin embargo, esta política no aportaba claridad sobre los arreglos institucionales necesarios (p.ej. Si se requiere organismos binacionales de alcance fronterizo) para ejercer este acuerdo más allá de ampliar las funciones de las agencias que ya se encuentran trabajando en las localidades fronterizas.

Si bien el concepto de LFV existía anteriormente (Brasil y Uruguay firmaron un acuerdo similar en 2003) y Brasil y Argentina comenzaron a adaptarlo en 2005, los esfuerzos bilaterales y regionales se ralentizaron. De esta manera, no se pudo concretar el acuerdo LFV a nivel comunitario, representando también el declive del GAHIF. Más de diez años después y de manera binacional, Argentina y Brasil aprueban el acuerdo de LFV en 2016, mientras que Brasil y Paraguay lo hacen en 2017.

No es hasta el 2015 cuando el Subgrupo de Trabajo N°18 (SGT18) retomaría los trabajos del GAHIF, promoviendo el desarrollo del Estatuto de Ciudadanía (en reemplazo del Estatuto de Frontera, pero con carácter macrorregional) y el acuerdo de LFV. Este Estatuto, publicado en 2021, consideró una sección referente de integración fronteriza, brindando una serie de derechos especiales para las poblaciones fronterizas en base a acuerdos firmados previamente, enfocándose principalmente en las Áreas de Control Integrado más que en los acuerdos de TVF o LFV. El acuerdo de LFV fue aprobado en 2019 por los países miembros culminando un proceso de más de quince años, que hasta la fecha no ha sido ratificado por todos (no hay acuerdos LFV entre Argentina con Paraguay y Uruguay). Ello ha limitado su implementación y, en la práctica, la institucionalidad transfronteriza no ha podido anteponerse relaciones bilaterales, reflejándose en las asimetrías entre sistemas fronterizos del MERCOSUR donde fronteras como las de Brasil-Uruguay cuentan con mayor cantidad de instrumentos de desarrollo fronterizo que las de Argentina-Uruguay o Brasil-Paraguay.

La implementación e impacto de las ZIF

En la actualidad se encuentran establecidas cuatro ZIF dentro de la Comunidad Andina y una ZIF establecida por el gobierno peruano con Brasil. La división política de las ZIF se encuentra normadas bajo la “Decisión 534: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la Comunidad Andina” (NUTE ANDINA), la cual homogeniza los niveles políticos de los cuatro países. De esta manera, las ZIF consideran extensiones geográficas desde el ámbito local (NUTE4 y NUTE3), hasta el nivel subnacional (NUTE1). A nivel institucional, en las cuatro relaciones binacionales se tiene como organismo de más alto nivel a los Encuentros Presidenciales y de Gabinete Binacional que se han dado anualmente excepto durante la pandemia de la COVID-19. Dichos encuentros son de carácter nacional, siendo los temas fronterizos uno de los tantos a tratar mas no son los prioritarios.

ZIF Perú - Ecuador (2000)

El espacio geográfico de la ZIF Perú-Ecuador (Figura 1) se estableció en base a los territorios previamente determinados en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador (1998). Con una extensión territorial de 420.656km² y 5.2 millones de habitantes, está compuesta por 8 provincias, 71 cantones y 365 parroquias de Ecuador (Provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Pastaza, Orellana, Napo y Sucumbíos) y 5 Departamentos, 37 Provincias y 134 Distritos de Perú (Departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto). Como la ZIF contiene las capitales regionales, centros urbanos y conurbaciones, la demografía es predominantemente urbana, pero contando solo los distritos fronterizos, la población urbana es inferior al 30% (Dammert Guardia et al., 2017). En términos ambientales, el 80% del territorio son bosques, incluidas 31 áreas protegidas y 10 cuencas hidrográficas transfronterizas.

FIGURA 1. ZIF Perú-Ecuador



Fuente: PBDRF (2021).

El Plan Binacional de 1998 no solo representó una política bilateral, también fue el nombre que se le dio a la entidad binacional responsable de hacer cumplir dicha política. Sumado a la Comisión de Vecindad Peruana-Ecuatoriana y los cinco comités técnicos binacionales, estos representan la institucionalidad subnacional bilateral entre Ecuador y Perú. En los últimos veinte años se han desarrollado 864 proyectos en esta área: 189 cofinanciados por cooperación internacional (74 proyectos binacionales y 115 proyectos nacionales) por 2.381,6 millones de dólares (8% de cooperación), y 675 proyectos (intervenciones locales) cofinanciados por el Fondo Binacional por 91,9 millones de dólares (39,6% del Fondo) (PBDRF, 2019). Con base en estos datos, el 8,6% de los proyectos serían considerados binacionales. Entre los proyectos binacionales más relevantes, cuatro de los catorce proyectos son proyectos de infraestructura de corredores en un ámbito subnacional, orientando más del 52% del monto total de los recursos financieros (PBDRF, 2019). Dos de ellos son proyectos de cuencas hidrográficas transfronterizas y seis podrían ser considerados como proyectos en áreas locales transfronterizas (cuatro de ellos fueron financiados bajo la cooperación CAN-UE).

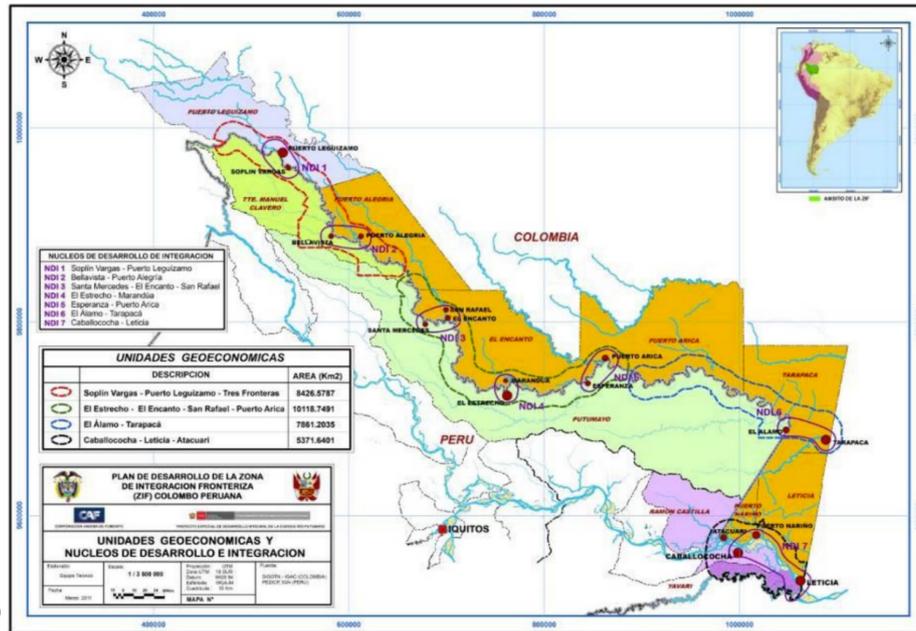
Resumiendo, la ZIF Perú-Ecuador no se enfocó precisamente en proyectos transfronterizos ya que el 0,7% del total se puede considerar dentro de esta denominación. Además, la mitad de los proyectos locales transfronterizos fueron financiados por cooperación internacional, evidenciando más la motivación de la CAN que de los gobiernos centrales por impulsar la agenda transfronteriza comunitaria a través de la captación de fondos internacionales dentro de las ZIF.

ZIF Perú - Colombia (2002)

La ZIF Perú-Colombia (Figura 2), adoptada en 2002, tiene una extensión de 266.657 km² con 0,7 millones de habitantes (84% de Perú), involucrando parcialmente al departamento peruano de Loreto y los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo. La población en ZIF es urbana (68%) aunque este número se reduce en los distritos fronterizos (alrededor del 40%) (González López, 2005; Dammert Guardia et al., 2017). Como zona predominantemente amazónica, la geografía está regida por dos cuencas hidrográficas (Putumayo y Amazonas), aislando los asentamientos humanos y limitando el acceso a los servicios públicos. Para atender estos problemas, ambos países establecieron cuatro Unidades Geoeconómicas (UGE) y dentro de ellas, siete Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI), que abarcan un área de 113.156 km² con una población predominantemente indígena de 107.192 habitantes (68 % de Colombia) (CAF y PEDICP, 2013). Estos NDI son pueblos fronterizos o ciudades cercanas a las fronteras que tienen (o tendrán) una función complementaria en el sistema territorial.

FIGURA 2. ZIF Perú-Colombia

Mapa N° 8. Unidades Geoeconómicas (UGE) y Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI)



Fuente: CAF y PEDICP (2013).

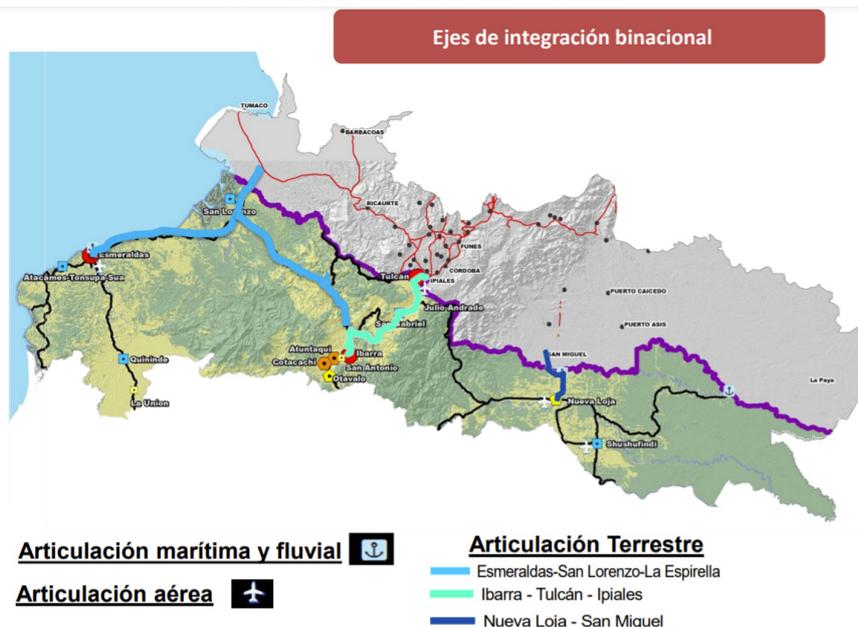
A nivel institucional, en 2014 se crea la Comisión Binacional para la ZIF (CBZIF) que es apoyada por tres comités técnicos binacionales. Este organismo, de cierta manera, retoma el rol a nivel subnacional de la Comisión de Vecindad e Integración Perú-Colombia (1994) cuyo último encuentro fue en el 2015. A nivel geográfico, el alcance de las UGE representa una escala más adecuada para una región transfronteriza que la ZIF. Así, en 2013 se elaboró un plan de desarrollo de la CBZIF basado en las UGE y se aprobó en 2014. Este plan consideró 14 proyectos transfronterizos de saneamiento, cadenas productivas, nutrición, agroindustria, medio ambiente y energía. Para financiar los proyectos, se estableció el Fondo de Desarrollo CBZIF en 2015, pero la primera donación llegó en 2019. Estos retrasos hicieron que solo se hayan implementado pocos proyectos desde que comenzó la ZIF y la mayoría de estos fueron ejecutados con fondos no reembolsables, donde la CAN apoyó cinco de ocho proyectos dentro de su cooperación con la UE y AECID.

Comparado con otras ZIF, el plan CBZIF fue más preciso ya que especificó unidades espaciales intermedias y locales. Las UGE y NDI representaron herramientas innovadoras para enfocar el desarrollo, pero aún pueden mejorarse. Los NDI1 y NDI7 tienen una alta densidad de población en comparación con el resto de NDI y ambos están ubicados en los extremos de la ZIF, donde la dinámica transfronteriza es más trilateral que bilateral al compartir frontera con Ecuador y Brasil respectivamente. Esto representa contextos más complejos en los cuales las ZIF no cuentan con la flexibilidad para considerar qué hacer con terceros o áreas superpuestas.

ZIF Ecuador - Colombia (ZIFEC) (2002)

La ZIF Ecuador-Colombia (Figura 3) fue aprobada en 2002, configurando una región transfronteriza de 100.055 km². Si bien el alcance geográfico de ZIFEC cambió aumentando y luego reduciendo el número de entidades subnacionales involucradas (Jaramillo, 2009), el último plan incluía cuatro provincias ecuatorianas (Carchi, Esmeralda, Imbabura y Sucumbíos) y dos departamentos colombianos (Nariño y Putumayo). La ZIF tiene una población total de 3.29 millones de habitantes (61% de Colombia), donde 1.27 millones de colombianos (38% de la población de ZIFEC) viven del lado ecuatoriano. Además, cuenta con una población indígena de 260.000 personas (10%) (ZIFEC3). Geográficamente, este territorio se divide en zona Pacífica, zona Andina y zona Amazónica, destinando el 25%, 60% y 15% de la población respectivamente.

FIGURA 3. ZIF Ecuador-Colombia



Fuente: SNDP y PFP (2014).

A nivel institucional, la ZIFEC no cuenta con un organismo binacional propio, sino que forma parte de las actividades de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana (1989) y sus comités técnicos binacionales. En 2013 los gobiernos cristalizaron sus motivaciones en el “Plan Binacional ZIFEC 2014-2022” desarrollando estrategias en cinco ejes: equidad, seguridad, complementariedad productiva, infraestructura de conectividad y sostenibilidad ambiental. Este plan muestra las principales políticas y metas binacionales, pero no presenta una lista de proyectos ni el presupuesto que se asignará para lograrlo. La actualización del plan en 2017 sí presenta un listado de proyectos (planeados, en ejecución y ejecutados), donde la mayoría de ellos fueron diseñados unilateralmente. Además, a partir de las asignaciones presupuestarias previas de ambos países en la ZIF se evidencia que la mayor parte de la inversión se ha orientado a la infraestructura conectiva (Senplades, DNP y PFP, 2017).

Para apoyar a la ZIF y sus planes, ambos países crearon el Fondo de Desarrollo Fronterizo o Fondo de Desarrollo y Reparación Social en 2012. Sin embargo, después de siete años (2019) se aprobaron los primeros proyectos: los Juegos Deportivos Binacionales ZIFEC, los Juegos Binacionales Indígenas, los Juegos Binacionales Encuentro Cultural (actividades relacionadas con la danza, la gastronomía, la música, etc.), el fortalecimiento de la capacidad productiva y la construcción de dos puentes (Cancillería de Colombia, 2019). Debido al brote de la pandemia de la COVID-19, los recursos de este fondo fueron reorientados para cubrir las necesidades de la ZIF generada por la pandemia (Encuentro Presidencial y IX Gabinete Binacional, 2020).

Desde esta perspectiva, la ZIFEC ha sido diseñada bilateralmente desde la perspectiva de políticas y planes, pero en su mayoría ejecutados unilateralmente, aunque los proyectos del 2019 representaron una mejora hacia una agenda transfronteriza bilateral. Por el contrario, el plan binacional ZIFEC no contempló proyectos transfronterizos concretos y el fondo binacional ha tenido múltiples obstáculos para entrar en funcionamiento.

ZIF Perú - Bolivia (2003)

La ZIF Perú-Bolivia (Figura 4) es la más grande y poblada de todas, con una extensión de 905.226 km² (casi equivalente al área de Bolivia) y con una población de 8.6 millones de habitantes (Meza, 2014). Este territorio contiene 5 departamentos de Perú (Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Puno y Tacna) y 5 departamentos de Bolivia (La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando), que representan casi toda la región sur peruana y la mitad de Bolivia. Dada la vasta extensión territorial se diseñó una “ZIF reducida” considerando solo los departamentos fronterizos para enfocar las primeras iniciativas bilaterales y luego conectar con todo el espacio ZIF. La geografía ZIF se divide en dos tipos de terreno: Andino y Amazónico.

condiciones, pero no resolvió los problemas estructurales de la institucionalidad transfronteriza andina que fueron agravados con la reestructuración de la Decisión 797.

En función de su territorialidad las ZIF podrían considerarse más como subregiones o regiones subnacionales bilaterales orientadas a una agenda política-económica de los gobiernos centrales, más que como microrregiones transfronterizas con enfoque de desarrollo territorial conjunto. En las ZIF, la frontera no representa un actor de la dinámica territorial entre las áreas de frontera, sino una barrera o línea que debe ser superada desde los gobiernos centrales. Dentro de los planes de ZIF, la decisión Perú-Colombia de optar por un espacio geográfico más cercano con las UGE y NDI es una práctica de zonificación a unidades más razonables para operar. Además, los planes no contemplaron lo que sucede en áreas de triffinio (como el corredor del Napo) o en áreas de superposición con otras ZIF o países fuera de la CAN.

Otros desafíos relevantes se centran en cómo diseñar proyectos transfronterizos por sus propios equipos técnicos nacionales coordinando bilateralmente y cómo financiar esas iniciativas frente a las limitaciones de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Estos problemas llevaron a la falta de componentes transfronterizos dentro de muchos proyectos. A pesar de que la Decisión 501 nombra a la SGCAN como soporte técnico, los países principalmente solicitaron dicho apoyo de entidades que proporcionaban financiamiento (IDB-INTAL, 2014). A excepción del diseño de la ZIF Táchira – Norte Santander entre Venezuela y Colombia, que sí se efectuó bajo las condiciones de dicha Decisión, las demás ZIF, planes y proyectos se diseñaron en base a las capacidades bilaterales o con soporte de los bancos multilaterales regionales.

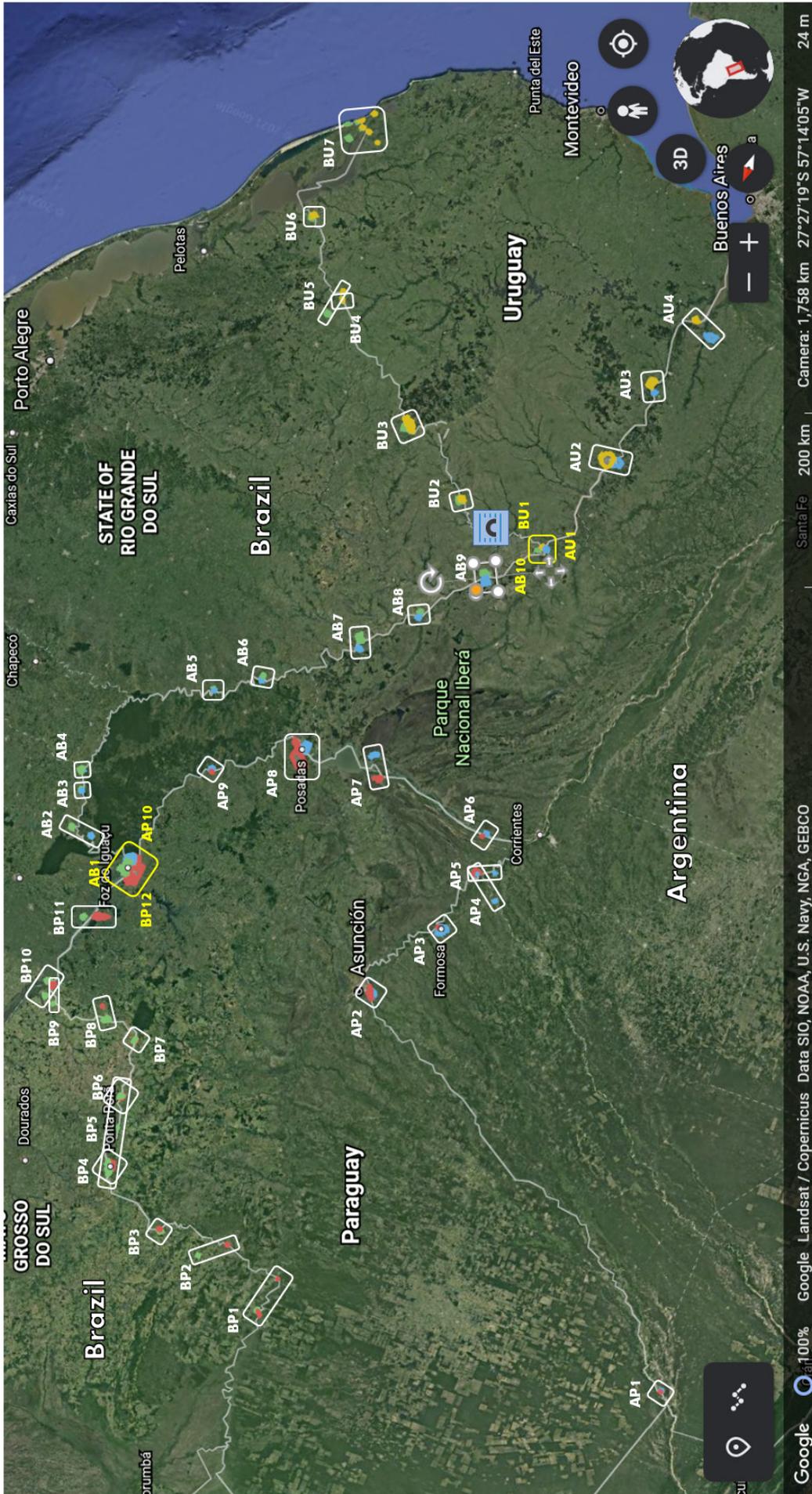
En la práctica estas capacidades de planificación binacional no pudieron atender las complejidades de los problemas transfronterizos y el financiamiento a través de bancos estuvo supeditado a las condiciones de los entes financieros (como el bajo interés del PIB para financiar proyectos, al no ser rentables) (SELA, 2013). Frente a dichas limitaciones, la CAN funcionó como facilitador de apoyo financiero y técnico, a través de cooperación internacional, encontrándose condicionado por dichos organismos de manera positiva (p.ej., mejor rendición de cuentas), como negativa (p.ej., limitación de proveedores a países autorizados por el ente cooperante).

De esta manera, las ZIF, a pesar de ser una estrategia que ha tenido vigencia por más de dos décadas, ha representado también una oportunidad desaprovechada para un desarrollo más enfocado. La Decisión 459, al considerar las ZIF como principal elemento articulador de la institucionalidad transfronteriza centró sus esfuerzos en un mecanismo con alto riesgo, al depender de las condiciones creadas por las relaciones bilaterales, la voluntad de los gobiernos centrales en reducir las diferencias de ambos sistemas nacionales, el grado de descentralización, y la madurez de sus políticas de desarrollo e integración fronterizas. De esta manera, a pesar de ser un mecanismo al cual se siguen articulando medidas, no ha representado un punto de encuentro entre las naciones en aras de reducir las asimetrías. Ello se debió, en primer lugar, a que la Decisión 501 asignaba a los gobiernos centrales como los principales actores para la gestión transfronteriza, y en segundo, a la poca predisposición de estos para generar mecanismos binacionales de alcance fronterizo.

La formulación e implicancias de las LFV

El Acuerdo de LFV del 2019 presentó 43 ciudades gemelas fronterizas que fueron acordadas bilateralmente en las cinco fronteras (Figura 5). De la lista de ciudades gemelas fronterizas consideradas, doce se encuentran en la frontera Brasil-Paraguay (27,9%), diez en la frontera Argentina-Paraguay (23,2%), diez en la frontera Brasil-Argentina (23,2%), siete en la frontera Brasil-Uruguay (16,2%) y cuatro en Argentina-Uruguay (9,3%). A pesar de que el acuerdo no ha sido ratificado para todas las fronteras por lo que no se puede medir su impacto, el análisis desde una perspectiva espacial de los pares fronterizos brinda una visión de los beneficios y puntos de mejora de esta política. La no ratificación impide el progreso institucional de entidades legales transfronterizas, aunque como parte de la gestión de pasos fronterizos, los Comités de Integración de Frontera (CIF) han representado estancias de discusión multinivel de temas diversos.

FIGURA 5. Localidades Fronterizas Vinculadas en el MERCOSUR



Fuente: elaboración propia.

LFV en Argentina–Brasil (2016)

La frontera Argentina–Brasil está compuesta por las provincias argentinas de Corrientes y Misiones, y los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul. La Localidad Fronteriza Vinculada más grande se encuentra en la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay (AB1) y le sigue la localidad transfronteriza de Paso de los Libres – Uruguayana (AB7). La mayoría de las LFV están divididas por ríos (nueve de diez), y cuatro de ellas no tienen un puente que las conecte. Si bien el acuerdo LFV fue aprobado por Argentina en 2009, fue ratificado por Brasil y puesto en marcha en 2016. En esta frontera se cuentan con tres CIF.

En términos de población, las ciudades brasileñas terminan siendo hasta cinco veces más grandes que las argentinas (AB1, AB4, AB7). Hay una distancia promedio de 80 km entre LFV, excepto en el tramo de Santa Catarina (entre AB4 y AB5) donde no hay comunidades transfronterizas registradas ya que la mayor parte de esa zona podría considerarse como área rural (Brasil) o protegida (Argentina). Sin embargo, no se consideran algunas comunidades transfronterizas ubicadas en otros tramos como Panambi – Porto Vera Cruz, El Soberbio – Tirandentes do Sul, o Garruchos – Garruchos, por tener una población relativamente baja.

Además, la LFV entre Bernardo de Irigoyen, Dionisio Cerqueira y Barracão (AB3) no refleja en su totalidad el avance institucional transfronterizo local que ha ocurrido en esta área: el Consorcio Intermunicipal de la Frontera también incluye al municipio brasileño de Bom Jesus do Sul, articulando los cuatro municipios en dinámicas transfronterizas para el desarrollo de esta microrregión (Angnes et al., 2013).

LFV en Argentina–Paraguay (no ratificado)

La frontera Argentina-Paraguay está compuesta por las provincias argentinas de Salta, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, y los departamentos paraguayos de Boquerón, Presidente Hayes, Itá, Ñeembucú, Misiones, Itapúa y Alto Paraná. La LFV más grande se encuentra en la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay (AP1) y le siguen Posadas – Encarnación (AP1) y Formosa – Alberdi (AP3). Todas las LFV se encuentran en bordes húmedos, donde siete de diez no cuentan con conexión física, y representa la frontera más desconectada del MERCOSUR. Ningún acuerdo de LFV ha sido cerrado por el momento entre ambos países. Esta frontera cuenta con siete CIF.

En esta frontera, la distribución de las LFV es irregular: algunas tienen mayor población por el lado argentino (AP3, AP7) y otras por el paraguayo (AP4, AP9). En ambos casos, la relación de proporciones es entre 11 a 23 veces mayor, mostrando un alto desequilibrio. La primera sección de esta frontera (entre la provincia de Salta y Norte de Formosa) está compuesta en su mayoría por áreas rurales (Llanura del Gran Chaco), y aunque no hay centros urbanos (por lo cual no hay LFV identificadas), hay múltiples poblaciones indígenas que viven al otro lado de las fronteras.

La mayoría de las LFV se encuentran en el tramo entre Asunción y Foz de Iguazú, y la distancia entre ellas es irregular, oscilando entre 70 km y 150 km. Sin embargo, algunas comunidades transfronterizas no se consideran LFV como El Dorado – Carlos Antonio López o Montecarlo – San José. Este segundo ejemplo no sería considerado como un enlace pueblo-pueblo sino un enlace pueblo-ruralidad, representando el acceso más cercano a los servicios públicos para la población fronteriza paraguaya en esa zona. Otra observación es la ausencia de Asunción como parte de la dinámica transfronteriza con Clorinda (AP2).

LFV en Argentina-Uruguay (no ratificado)

La frontera Argentina-Uruguay está compuesta por las provincias argentinas de Corrientes y Entre Ríos y los departamentos uruguayos de Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia. La Comunidad Fronteriza Vinculada más grande es la localidad transfronteriza Concordia – Salto (AU2), seguida de Colón – Paysandú (AU3). Las cuatro LFV se encuentran en bordes húmedos y dos de ellas cuentan con conexión de puente. Ningún acuerdo LFV ha sido cerrado por el momento entre ambos países. Esta frontera cuenta con cinco CIF.

Aunque en términos totales la población argentina y uruguaya están equilibradas, la comunidad transfronteriza Paysandú – Colón tiene cuatro veces más habitantes uruguayos, y en Gualaguaychú – Fray Bentos hay tres veces más argentinos. Hay una distancia media de 100 km entre LFV. Al ser la frontera más corta del MERCOSUR y con extensas planicies, existen más centros urbanos en ambos lados, pero no todos son considerados (p.ej., San José y Concepción del Uruguay). Además, no se considera exactamente cómo el resto de los pueblos fronterizos interactúan dentro del sistema (p.ej., Nueva Palmira, Carmelo, Nueva Escocia, Federación, etc.) ya que el modelo LFV no pretende ser una estrategia integral para todos la región transfronteriza sino fortalecer las dinámicas en tramos/puntos definidos.

LFV en Brasil-Paraguay (2017)

La frontera Brasil–Paraguay está compuesta por los estados brasileños de Mato Grosso do Sul y Paraná y los departamentos paraguayos de Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú y Alto Paraná. La Comunidad Fronteriza Vinculada más grande está en la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay (BP12) y es seguida por la ciudad transfronteriza de Ponta Porã – Pedro Juan Caballero (BP4). La mitad de las LFV están ubicadas en fronteras secas

y, entre las húmedas, solo dos tienen conexión de puente. El Acuerdo LFV entre ambos países comenzó a operar en 2017 siendo su único mecanismo transfronterizo a nivel local (no existen CIF).

Siendo la frontera con el mayor número de LFV, no hay un patrón definido de relación de densidad, ya que en algunos casos hay más población en el lado brasileño (BP2, BP11) y en otros por Paraguay (BP5, BP9, BP12). Sin embargo, en su totalidad, hay más habitantes en Paraguay. El primer tramo de la frontera (desde la triple frontera entre Bolivia-Paraguay-Brasil hasta el cruce entre el río Paraguay y el río Apa) es parte de la Llanura del Gran Chaco y aunque tiene pocas LFV, hay tribus indígenas con dinámicas transfronterizas. La distancia entre LFV está en el rango de 50 km a 100 km. Lo que es particular en esta área es la superposición espacial de LFV, como la dinámica entre Pedro Juan Caballero y Capitán Bado (BP4, BP5, BP6) y Salto del Guairá (BP9, BP10) con sus contrapartes brasileñas. En esta frontera no se han considerado otras ciudades gemelas como Porto Mendes – Puerto Adela.

LFV en Brasil-Uruguay (2003)

La frontera entre Brasil y Uruguay está compuesta por el Estado brasileño de Rio Grande do Sul y los departamentos uruguayos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha. La LFV más grande es la ciudad transfronteriza de Santana do Livramento – Rivera (BU3). Cuatro de las siete LFV se encuentran en fronteras secas y el resto están interconectadas por puentes, siendo la frontera más conectada del MERCOSUR. El Acuerdo LFV Brasil-Uruguay estuvo en vigencia desde 2003, siendo también el más antiguo del MERCOSUR. La frontera cuenta con cinco CIF.

Esta frontera tiene en total una proporción similar de población brasileña y uruguaya, aunque en algunos pares pueden ser más grandes del lado brasileño (BU6, BU7) o del otro (BU1, BU2). Las LFV representan la mayor concentración de población urbana en la frontera y el territorio entre ellas está compuesto por áreas rurales con baja densidad. En otras palabras, es difícil tener otra configuración en la frontera actual. La distancia entre LFV está en el rango de 100 km a 180 km, siendo la frontera con mayor separación entre cada unidad territorial. Lo particular de este caso es el sistema urbano-rural transfronterizo conformado por cuatro de Brasil y cinco de Uruguay (BU7), que cuenta con una distancia promedio de 23 km entre las comunidades.

Las Localidades Fronterizas Vinculadas Mercosureñas

Considerando tanto las fronteras secas como húmedas, las LFV son zonas densamente urbanas rodeadas de áreas rurales. No todas las ciudades gemelas están incluidas en la lista, dejando algunas localidades de baja densidad fuera de la estrategia o también ciudades de alta densidad como Asunción. Además, no todas las LFV son contiguas geográficamente: algunas de ellas están divididas por una distancia de entre 30 km y 80 km (p.ej., BP5, BU7, AP4). Examinando las localidades vinculadas no todas tienen una extensión geográfica o población similar, mostrando patrones de dependencia o flujos transfronterizos unidireccionales (p.ej., AP3, AP4). Por último, algunos LFV están organizados como configuraciones sistemáticas (p.ej., BU7), pero en otras partes, esas relaciones se dividen y superponen para reducir el número de partes interesadas involucradas (p.ej., BP9-BP10, AP4-AP5).

Las LFV representan una estrategia transfronteriza orientada a promover el desarrollo local desde una perspectiva bilateral. Esto funciona al otorgar derechos y beneficios especiales a las poblaciones fronterizas consideradas dentro del Acuerdo. Con un enfoque en la movilidad transfronteriza de personas, bienes y servicios, este acuerdo amplía esos beneficios en otros sectores como salud, educación, planificación, gestión del riesgo de desastres, etc. Sin embargo, esto significa que se deben diseñar y financiar estrategias sectoriales por sí mismos con los propios recursos (técnicos y financieros) de entidades locales. Las LFV no contemplan mecanismos de financiamiento, aunque el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) podría ser de gran importancia para poder financiarlos.

Como política de zonificación, el acuerdo representa un hito al reconocer a las ciudades gemelas como punto de partida para la cooperación transfronteriza, tal como se ha promovido en investigaciones, proyectos y políticas anteriores. Sin embargo, como no existe una nomenclatura clara de cuál es la jurisdicción específica de una localidad o comunidad fronteriza; si bien brinda flexibilidad a los gobiernos locales y subnacionales para determinarlo, en la práctica se ha traducido en una unidad meramente urbana. Además, los criterios para definir qué arreglos transfronterizos pueden considerarse LFV son poco claros, y diversas combinaciones (especialmente con ciudades pequeñas o áreas rurales) se han dejado fuera, dejando en claro que no fueron seleccionados exactamente bajo un enfoque territorial. La perspectiva urbana deja fuera de consideración otras dinámicas como las poblaciones indígenas que constantemente interactúan a través de la frontera.

Dos consideraciones finales son la superposición de las LFV dentro de la misma frontera y los arreglos bilaterales en triple fronteras. En el primer caso, no está claro por qué las LFV se superponen entre sí (como en Brasil-Paraguay o Argentina-Paraguay) en lugar de considerar un sistema transfronterizo de pueblos (como en Brasil-Uruguay). En el segundo caso, si bien el acuerdo abre la posibilidad de configuraciones trilaterales (Art. 3), estas no han sido consideradas. En las dos fronteras trinacionales, la coordinación trilateral fue reemplazada por tres LFV bilaterales a pesar de que, como en el caso de la Triple Frontera AR-BR-PR, se presenta una sola conurbación dividida por ríos.

En 2019, la Triple Frontera Argentina-Brasil-Uruguay (AB10, AU1, BU1), presenció la creación de la primera CIF trinacional en Sudamérica (Monte Caseros - Barra do Quaraí - Bella Unión). Sin embargo, esta realidad institucional local no calza con la LFV, lo cual levanta preocupaciones en torno a la futura implementación del plan trans-

fronterizo que se encuentra en elaboración. Esto refleja la necesidad de nuevas estrategias territoriales para articular las LFV, promover dinámicas urbano-rurales, y conectar esas regiones con redes subregionales y macrorregionales.

Análisis comparativo y comentarios finales

El presente estudio ha analizado cómo la CAN y el MERCOSUR, organismos públicos internacionales que representan la dimensión política del proceso de construcción macrorregional, han orientado la planificación y ordenamiento territorial de sus espacios transfronterizos. Tanto las ZIF como las LFV son estrategias de zonificación bajo la idea de una unidad estandarizada para ejercer el control del territorio; divisiones políticas diseñadas y validadas desde instancias gubernamentales de alto nivel. Si bien representan una transferencia de gobernanza de los gobiernos nacionales a niveles superiores e inferiores, también implica que las entidades supranacionales “se comportan como naciones”, promoviendo procesos de integración intrarregional en base a nuevas territorialidades.

Mientras que la zonificación en el sistema westfaliano servía para planificar, controlar y asegurar la soberanía, la zonificación en esta relativización de las escalas territoriales pretende ejercer funciones similares para corregir las asimetrías encontradas en la interfaz entre regímenes soberanos (como en MERCOSUR) o para lograr una cohesión territorial multidimensional (como en la CAN). De esta manera, se heredan tanto los beneficios como limitaciones de la planificación territorial tradicional: un “único” esquema para ordenar todas las estrategias sectoriales, incorporando “todo tipo” de medidas para “todas” las geografías fronterizas. Sin embargo, en ambos casos (aunque más evidente en la CAN), el carácter comunitario ha sido supeditado o doblegado por las relaciones bilaterales, eliminando la esencia de la integración transfronteriza desde un enfoque macrorregional.

El estudio de caso de la CAN y el MERCOSUR revela la necesidad de una articulación multilateral y multiescalar. Las ZIF andinas representan un espacio subregional, puesto que van más allá de la simple consideración de las dinámicas locales a través de la frontera. Ello plantea la necesidad de unidades espaciales más cercanas a las fronteras. Las LFV Mercosureñas son muy locales y urbanas, considerando la necesidad de nuevas territorialidades para incorporar otras dinámicas transfronterizas y cómo vincular su desarrollo con dinámicas bilaterales, subregionales o macrorregionales. Así, la selección de zonas intermedias entre subregiones y localidades transfronterizas podría ayudar a esbozar mejores estrategias. Un caso por destacar sería la ZIF Perú-Colombia (ámbito subregional) que definieron UGE (ámbito intermedio) para el desarrollo de NDI (ámbito local). Una opción similar se encuentra en la red de municipios Chui-Chuy (BU7) que conforma un sistema transfronterizo de localidades brasileñas-uruguayas (ámbito intermedio). A pesar de exigir una mayor coordinación, contar con estas alternativas podría dar a los profesionales más flexibilidad para articular entre escalas e interconectar con nuevos actores.

Finalmente, los planes territoriales transfronterizos demandan compatibilidad con planes y marcos legales nacionales, subnacionales y locales, a la par de considerar esquemas más allá de la bilateralidad (trilateral). Desde una perspectiva jurídica las políticas comunitarias establecen obligaciones se encuentran sujetas al principio de supranacionalidad, facilitando la compatibilización de sistemas nacionales. Sin embargo, este podría ser un proceso lento y desafiante como sucede en el proceso de ratificación de las LFV, que lo hace altamente dependiente a las motivaciones de los gobiernos centrales como en las ZIF.

Desde una perspectiva espacial la supranacionalidad no asegura un carácter transfronterizo. Un ejemplo de esto son las ZIF, donde en la mayoría de ellas contemplaban dos planes subnacionales unidos. En el MERCOSUR, la mayoría de las LFV no han incluido un plan por el momento. El único plan post-LFV fue diseñado entre Brasil y Uruguay, estableciendo un plan de trabajo para toda la frontera (MRE, 2016). De esta manera, se deben orientar mayores esfuerzos a diseñar y compatibilizar planes territoriales sin caer en la repetición de esquemas unilaterales. Además, la superposición de ZIF y LFV en áreas trilaterales representa un desafío mayor. Sin embargo, algunas iniciativas (como la CIF Trinacional) muestran la viabilidad de explorar estos esquemas, centrándose en la gobernanza multinivel, unidades espaciales más adecuadas, y la flexibilidad y la evaluación periódica.

Más allá del planeamiento espacial transfronterizo, se debe considerar las configuraciones espaciales de las políticas y planes que se desarrollan bajo la institucionalidad transfronteriza y con qué propósito se diseñan: ¿políticas para qué? ¿Para quién? ¿Para dónde? De esta manera, desde un enfoque funcional, dicha políticas deben considerar el espacio más idóneo para promover la articulación de actores para generar modelos de gobernanza enfocadas en el desarrollo local, facilitando “desde arriba” procesos y dinámicas construidas “desde abajo” (Wong, Kidokoro y Seta, 2021). En base al estudio de casos, las políticas transfronterizas de la CAN y MERCOSUR presentan dos tipos de configuraciones funcionales: como un “Espacio de Intervenciones” o un “Espacio de Derechos”.

El primero describe la función tradicional de las políticas para lograr desarrollo e integración transfronteriza al reducir las limitaciones de los actores transfronterizos para actuar conjuntamente. Por ejemplo, las políticas ZIF y LFV contienen medidas para apoyar a las agencias públicas y promover la planificación urbana integrada, la coordinación multisectorial y desarrollar actividades conjuntas. El segundo describe políticas que benefician directamente a las poblaciones fronterizas al legalizar las dinámicas transfronterizas que pueden incrementar su calidad de vida, basándose en el principio de solidaridad y que dichas comunidades forman parte de una sociedad transfronteriza integral. Un buen ejemplo se representa con el convenio LFV o el Estatuto de Ciudadanía, que otorgan beneficios a los ciudadanos fronterizos en materia de derechos a movilidad transfronteriza, régimen laboral y acceso a servicios públicos. Este enfoque podría considerarse como una acción pasiva –complementando la acción activa de las

intervenciones– y aunque no requiere una inversión directa, seguramente demanda recalibrar los presupuestos de los servicios públicos (hospitales, escuelas, etc.).

Por último, las configuraciones espaciales de las políticas difieren no solo en el tipo de política, sino también en el enfoque sectorial. Por ejemplo, mientras las estrategias de encadenamientos productivos conectan áreas rurales o enclaves productivos con centros logísticos (p.ej., INPANDES), las estrategias de salud transfronteriza conectan centros de salud con poblaciones (p.ej., PASAFRO), definiendo zonas con ámbito geográfico diferente. Aunque considerar tal multiplicidad de territorialidades sería más complejo y poco práctico para los formuladores de políticas, podría ser útil para los profesionales, aumentando la importancia de la diversificación de las políticas. Un estudio más profundo de cada política sectorial y su alcance geográfico contribuiría al fortalecimiento de la planificación territorial e institucionalidad transfronteriza.

Bibliografía

- Angnes, J. S. et al. (2013): “Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal”, *Revista de Administração Pública*, 47(5), pp. 1165–1188. DOI: 10.1590/S0034-76122013000500005.
- Blatter, J. (2004): “From “spaces of place” to “spaces of flows”? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), pp. 530–548. DOI: 10.1111/j.0309-1317.2004.00534.x.
- CAF. (2019): “Taller Binacional para la implementación del Plan de Desarrollo del Sector Amazónico de la zona de integración fronteriza Bolivia – Perú”, 3 October. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/10/taller-binacional-para-la-implementacion-del-plan-de-desarrollo-del-sector-amazonico-de-la-zona-de-integracion-fronteriza-bolivia-peru/>.
- CAF y PEDICP. (2013): *Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1P7Z7fnHGNjtXYCJD1ZjE7pDukVMtUGu/view>.
- Cancillería de Colombia. (2019): “Fondo Binacional de Colombia-Ecuador aprobó los primeros proyectos a desarrollar en la Zona de Integración Fronteriza (Zifec)”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/fondo-binacional-colombia-ecuador-aprobo-primeros-proyectos-desarrollar-zona-integracion-fronteriza>.
- Carneiro, C. P. (2019): “La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil”, *Aldea Mundo*, 24(47), pp. 39–50. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/543/54364072012/html/>.
- Ciccolella, P. J. (1998): “Fronteras, territorios y mercados en el contexto de los procesos de integración económica regional”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 4, p. 17. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33844/Documento_completo.pdf?sequence=1.
- Dammert Guardia, M. et al. (2017): *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*, Lima, FLACSO/ PUCP. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57005.pdf>.
- Encuentro Presidencial y IX Gabinete Binacional. (2020): *Declaración Presidencial de 2020*. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/binacional_ecu_col2020_copia.pdf.
- González López, M. (2005): “La zona de integración fronteriza (ZIF) colombo - peruana un esfuerzo por atender la realidad”, *Aldea Mundo*, 10(18), pp. 29–35. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/543/54301804.pdf>.
- Hettne, B. (2005): “Beyond the “new” regionalism”, *New Political Economy*, 10(4), pp. 543–571. DOI: 10.1080/13563460500344484.
- IDB-INTAL (2014): “INTAL Monthly Newsletter”, 219, p. 98.
- Jaramillo, G. (ed.) (2009): *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO.
- Jessop, B. (2002): “The Political Economy of Scale”, in *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, London, Palgrave Macmillan UK, pp. 25–49. DOI: 10.1057/9780230596092_2.
- Kireev, A. y Ivanov, S. (2015): “Border and transborder policies”, En S. Sevastiannov, J. Lainey y A. Kireev, eds., *Introduction to Border Studies*, Vladivostok, Far Eastern Federal University, pp. 155–177. Disponible en: <https://absborderlands.org/wp-content/uploads/2013/04/Introduction-to-Border-Studies-2.pdf>.
- Meza, N. (2014): *Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia*. Disponible en: <https://nilomeza.wordpress.com/2014/07/13/zona-de-integracion-fronteriza-peru-bolivia/>.
- Moreno, A. y Sancho, S. (2017): *Efectos de las Zonas de Integración Fronteriza Colombia – Ecuador - Perú*. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/doctec15.pdf>.
- MRE. (2016): *Plan Integrado de Trabajo para la Frontera Brasil-Uruguay – 2016*. Disponible en: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/plan-integrado-de-trabajo-para-la-frontera-brasil-uruguay-2016-portugues.
- Oliveros, L. (2002): *La Integración de las Fronteras Andinas*. Disponible en: <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>.
- Osorio Machado, L. et al. (2005): *Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Disponible en: https://www.paho.org/bra/dmdocuments/livro_completo.pdf.
- Otálvora, E. C. (2003): “Frontera en tiempos de globalización. El proyecto ZIF”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 9(1), pp. 85–113. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/177/17709106.pdf>.
- Pareja Yáñez, J. E. (2012): *Desafíos en las Zonas de Integración Fronteriza- ZIF –Bolivia - Brasil- Perú*. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W6wOw1EiRN0J:www.foroandinoamazonico.org/i-foro-2012/exposiciones/doc_download/58-julio-pareja-puerto-maldonado+&cd=25&hl=es&ct=clnk&gl=jp.

- PBDRE. (2019): *Memoria del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú: 20 Años de Paz, Integración y Desarrollo (1999-2019)*. Disponible en: <https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/BIN-1-Memoria-Plan-Binacional-2019.pdf>.
- (2021): *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú*. Disponible en: <https://planbinacional.org.ec/>.
- Ramírez, S. (2005): “Las zonas de integración fronteriza (ZIF): avances y retrocesos”, *Aldea Mundo*, 10(18), pp. 7–19. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/543/54301802.pdf%0A>.
- (2008): “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”, *Estudios Políticos*, (32), pp. 135–149.
- Scott, J. W. (1999): “European and North American Contexts for Cross-border Regionalism”, *Regional Studies*, 33(7), pp. 605–617. DOI: 10.1080/00343409950078657.
- SEL. (2013): *Cooperación Regional en el ámbito de Integración Fronteriza*.
- Senplades, DNP y PFP. (2017): *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia - Versión 2.0*. Disponible en: <http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/PlanBinacional-V2.pdf>.
- SNDP y PFP. (2014): *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014 – 2022*, Buenos Aires. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires14_anexo5_ecuador.pdf.
- Söderbaum, F. (2017): “Rethinking the links between micro-regions and macro-regions”, En E. Nadalutti y O. Kallscheuer, eds., *Region-Making and Cross-Border Cooperation*, Routledge, pp. 30–44. DOI: 10.9774/gleaf.9781315195605_4.
- Urdaneta, A. (2005): *Integración Urbana-Regional entre Venezuela y Colombia*. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VGhPDa_9A6oJ:intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DTrabajo/SG_GT_IDF_XIII_dt%25205.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=us.
- Wong, J. L. (2023): *Multi-Scalar Regional Relationships & Regional Connectivity through Cross-Border Productive Integration: A Study on the Relationship between macroregions and cross-border microregions*, Tesis doctora inédita, Universidad de Tokyo.
- Wong, J. L.; Kidokoro, T. y Seta, F. (2020): “Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating “Good” Governance in Cross-Border Regions”, *Journal of Borderlands Studies*, pp. 1–24. DOI: 10.1080/08865655.2020.1855227.
- (2021): “A Governance Theory for Cross-Border Regions: Identifying Principles and Processes with Grounded Theory”, *Journal of Borderlands Studies*, pp. 1–24. DOI: 10.1080/08865655.2021.1878924.