



**COSIPLAN**  
Presidencia Pro Tempore  
Uruguay 2014 - 2016

---

# PLANIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA EN EL COSIPLAN

*Proyecto de  
LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE TRABAJO*

**CN ARGENTINA Y CHILE**

GTE sobre INTEGRACIÓN Y FACILITACIÓN FRONTERIZA  
12 de Noviembre de 2015  
Buenos Aires, Argentina

## INTRODUCCIÓN

La **integración transfronteriza**, es el proceso convenido por dos Estados que tiene por objeto propiciar el desarrollo en los territorios de su frontera común, sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y atendiendo las necesidades comunes, proceso que así definido generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto.

La cooperación y la integración fronteras constituyen estrategias de los países que tienen como meta el desarrollo integral y sostenible de los territorios, así como la incorporación dinámica de los espacios de frontera en los procesos de desarrollo, cooperación bilateral e integración económica y social. En este sentido, la integración fronteriza es un instrumento eficaz de promoción del desarrollo, de superación de asimetrías estructurales y de los problemas de cohesión social.

Los territorios considerados en los procesos de integración transfronteriza tienen, por lo general, economías relativamente aisladas y deprimidas respecto al resto de territorio nacional, que en su mayoría son similares en el país vecino. Su abordaje se puede realizar en función de una diversidad de niveles, que constituyen **las escalas territoriales** de análisis y de las distintas dimensiones del proceso de integración, que poseen diferentes intensidades y que configuran **las situaciones de frontera**, particulares en las distintas fronteras que se analicen.

En este marco tienen un rol relevante los pasos de frontera, con sus infraestructuras y las acciones de control fronterizo que se desarrollan en ellos, que deben propender tanto a la facilitación fronteriza como también a garantizar el cumplimiento de los objetivos de control, todo ello en un entorno con condiciones socio-ambientales adecuadas.

El interés por avanzar en el proceso de integración en sus distintas escalas y dimensiones, exige que la frontera adquiera un nuevo rol, y en este contexto es relevante que el COSIPLAN incorpore a la planificación de la integración transfronteriza como un eje estratégico en el proceso de planificación territorial que lleva adelante, considerando que es necesario desarrollar una mirada más focalizada e integral de los procesos y requerimientos que surgen de los territorios de frontera.

Esta línea de acción que se propone, demanda el desarrollo de un marco conceptual e identificar los instrumentos adecuados para concretarlo, mediante la elaboración e implementación de un Plan de Trabajo, que considere los Lineamientos que se describen a continuación.

## LINEA DE ACCIÓN PROPUESTA

### OBJETIVO GENERAL

*INCLUIR A LA INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA DEL COSIPLAN, IDENTIFICANDO Y PROMOVRIENDO PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE CONTRIBUYAN A LA INTEGRACIÓN Y AL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LOS TERRITORIOS DE LAS FRONTERAS COMUNES Y A LA FACILITACIÓN DE LOS FLUJOS DE BIENES Y PERSONAS ENTRE LOS PAÍSES DE LA UNASUR.*

### OBJETIVOS PARTICULARES

**OBJETIVO 1** - Armonizar los procesos de integración física regional, bilateral y fronteriza logrando su convergencia en los territorios de las fronteras comunes, de manera de fortalecer el proceso de integración que se impulsa desde la UNASUR.

**OBJETIVO 2** - Elaborar planes de integración transfronteriza, que permitan contar con una línea de base confiable, una propuesta de acción y los mecanismos para su implementación y monitoreo.

**OBJETIVO 3** – Implementar un observatorio de fronteras en el ámbito del COSIPLAN, que puede adoptar diferentes modalidades y dimensiones, dependiendo de las necesidades que se identifiquen y de su sostenibilidad en el tiempo.

**OBJETIVO 4** - Proponer mecanismos de cooperación y financiamiento que faciliten, en primera instancia, la elaboración de planes, programas y proyectos de integración fronteriza, así como los instrumentos que luego viabilicen su ejecución.

### LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE TRABAJO

A continuación se describen los lineamientos para desarrollar los objetivos planteados, mediante un detalle orientativo de actividades y productos que sería deseable obtener como resultado de las mismas y que deberán ser considerados en la elaboración de un Plan de Trabajo que permita incluir la integración transfronteriza en el marco de la Planificación Territorial Indicativa que lleva adelante el COSIPLAN.

## OBJETIVO 1

*Armonizar los procesos de integración física regional, bilateral y fronteriza logrando su convergencia en los territorios de las fronteras comunes, de manera de fortalecer el proceso de integración que se impulsa desde la UNASUR.*

La construcción de infraestructura de conectividad de importancia geopolítica nacional o binacional, si bien tienen un impacto territorial y económico a ese nivel, no siempre generan el desarrollo esperado en las regiones fronterizas como tal.

Por tanto es indispensable acompañarlos de políticas que impulsen el desarrollo y la integración en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de regiones alteradas por la irrupción de estas inversiones que generalmente no van acompañadas de los recursos necesarios para mejorar su entorno y su población.

La identificación de las intervenciones de infraestructura necesarias permitirán coadyuvar un desarrollo integral de esos territorios y una planificación compartida sobre un mismo territorio para la definición de las inversiones en la infraestructura binacional fronteriza sería una meta deseable para impulsar la verdadera integración entre nuestros países.

### ACTIVIDADES:

Las principales actividades serían:

- » Precisar las dimensiones de análisis de la integración fronteriza que se vaya a considerar en el marco de las competencias del COSIPLAN
- » Definir la extensión de los territorios fronterizos involucrados, enmarcándolos en los Ejes de Integración y Desarrollo o en las fronteras comunes entre dos países.
- » Considerar a los Pasos de Frontera como elementos clave de la realidad fronteriza de la región en la que se encuentran ubicados y a su optimización integral, como parte del proceso de planificación territorial.
- » Complementar los proyectos de infraestructura ya identificados, en el proceso de planificación regional en los Ejes de Integración y Desarrollo al considerar oportunidades para que las economías locales fronterizas se desarrollen, en tanto ofrecen servicios eficientes de conectividad internacional.

### PRODUCTOS

- » Elaboración del Marco Conceptual de la Integración Territorial Transfronteriza, definiendo entre otros aspectos:
  - » Dimensiones del análisis
  - » Extensión de los territorios involucrados
  - » Consideración de los pasos de frontera y su optimización integral
- » Identificación de las regiones bilaterales fronterizas(RBF)
- » Identificación preliminar de proyectos de la RBF
- » Cartera de Proyecto de Integración del COSIPLAN complementada.

## OBJETIVO 2

*Elaborar planes de integración territorial transfronteriza, que permitan contar con una línea de base confiable, una propuesta de acción y los mecanismos para su implementación y monitoreo.*

La formulación de planes de integración transfronteriza reflejaría la voluntad política de atacar los problemas estructurales de las fronteras y de potenciar su papel en la integración bilateral y subregional. Como parte de esa labor, a nivel de COSIPLAN deben identificarse los programas y proyectos de infraestructura que lo compondrán, su temporalidad, las estrategias y modalidades de financiamiento.

Un plan de integración transfronteriza, en lo que constituye propiamente los contenidos de “El Plan”, no difiere del que se formula para otras entidades territoriales, nacionales, subnacionales o binacionales. Las singularidades están más bien determinadas por los mecanismos de gestión (institucionalidad, estrategia de financiamiento) y por la normativa aplicable que exige recurrir a acuerdos bilaterales y/o comunitarios.

Lo más destacable de este proceso es que COSIPLAN podría impulsar a la planificación territorial para convertirla en el foco central de la mirada binacional de las regiones bilaterales fronterizas, dado su capacidad institucional y para evaluar y proyectar este proceso en sus múltiples dimensiones.

### ACTIVIDADES:

Las principales actividades serían:

- » Elaborar una metodología para la formulación de planes de integración territorial transfronteriza
- » Profundizar los análisis en los territorios de las fronteras comunes (diagnósticos), para contar con los conocimientos suficientes, disponiendo de información que permita establecer una línea de base confiable para la promoción de los procesos de integración fronteriza.
- » Impulsar la construcción en los pasos de frontera terrestre de infraestructura básica y servicios complementarios, necesarios para otorgar fluidez a los tránsitos, en armonía con su entorno. .
- » Caracterizar las situaciones de frontera, que permitan evaluar los progresos a partir de las intervenciones que se ejecuten.
- » Elaborar propuestas de herramientas para la formulación de los planes, programas y proyectos de integración fronteriza, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades de los gestores de proyectos de integración fronteriza.

### PRODUCTOS

- » Metodología de planificación territorial transfronteriza desarrollada y adoptada.
- » Herramientas para su formulación definidas.
- » Gestores de proyectos de integración fronteriza capacitados
- » Planes en las regiones bilaterales fronterizas seleccionadas.
- » Pasos de frontera funcionando con fluidez y en armonía con su entorno

## OBJETIVO 3

**OBJETIVO 3** – Implementar un observatorio de fronteras en el ámbito del COSIPLAN, que puede adoptar diferentes modalidades y dimensiones, dependiendo de las necesidades que se identifiquen y de su sostenibilidad en el tiempo.

Se desarrollará un sistema que permita:

- » la recolección y sistematización de la información sobre fronteras, dispersa en los distintos ámbitos e instituciones con diferentes grados de responsabilidad/participación transfronteriza
- » el monitoreo de la evolución de las situaciones de frontera
- » la investigación en temas de fronteras, para mejorar la comprensión de los factores que intervienen en la dinámica fronteriza
- » la formulación de propuestas de optimización de políticas públicas
- » la difusión de los productos elaborados

### ACTIVIDADES:

Las principales actividades serían:

- » Diseñar un sistema que permita recolectar y sistematizar la información sobre fronteras, en base a un modelo de gestión y gobernanza, que con criterio evolutivo permita su sostenibilidad en el tiempo
- » Identificar los actores transfronterizos a través de un mapeo de actores y evaluar el grado de involucramiento esperable e identificar las acciones necesarias para lograrlo.
- » Abordar la creación de espacios de diálogo que promuevan sinergias entre actores estatales y no estatales con actuación en los territorios de fronteras.
- » Elaborar indicadores para evaluar la evolución de la situación de frontera y metodologías de trabajo que permitan realizar el seguimiento de las políticas públicas relacionadas y sus impactos en el proceso de integración física.

### PRODUCTOS

- » Sistema diseñado e implementado
- » Indicadores de Frontera y metodología de evaluación de la evolución de las situaciones de frontera formulados.
- » Políticas públicas de frontera optimizadas.
- » Formalizados los procesos de articulación con los actores locales y regionales transfronterizos.
- » creadas las herramientas/mecanismos para la difusión de avances y el conocimiento territorial (mapas, publicaciones, etc.)de la agenda transfronteriza.
- » Realizada la articulación con espacios de conocimiento/formación situados en las regiones bilaterales fronterizas (Universidades, Asociaciones, Centros Académicos etc.)

## OBJETIVO 4

Proponer mecanismos de cooperación y financiamiento que faciliten, en primera instancia, la elaboración de planes, programas y proyectos de integración fronteriza, así como los instrumentos que luego viabilicen su ejecución.

La cooperación, en sus múltiples formas, es un instrumento que puede generar un impacto social y económico importante para las regiones bilaterales fronterizas, considerando que por lo general el financiamiento es un obstáculo que limita la adopción y ejecución de programas y proyectos en frontera. Tampoco existen mecanismos apropiados, o por lo menos los que existen no son suficientes, para estimular las inversiones en frontera, como por ejemplo regímenes especiales fiscales o la promoción para la creación de empresas binacionales fronterizas.

Se desarrollarán y promoverán mecanismos que permitan:

- » Implementar programas de fortalecimiento de capacidades, a nivel local y de las regiones fronterizas, especialmente para la elaboración de los planes y proyectos técnicos.
- » Promover y focalizar la utilización de los fondos de cooperación internacional al desarrollo, hacia los planes y programas identificados.
- » Ofrecer cooperación para propuestas integrales y de mediano y largo plazo para lograr un mejor impacto en el desarrollo de las fronteras.
- » Evaluar y proponer la constitución de fondos regionales y binacionales que financien las acciones en materia de integración territorial transfronteriza.

### ACTIVIDADES:

Las principales actividades serían:

- » Examinar la aplicación de mecanismos de cooperación horizontal. en la implementación de programas de desarrollo de capacidades que se hayan identificado como prioritarios.
- » Identificar los mecanismos de cooperación internacional con que cuentan los países integrantes de la UNASUR, a fin de realizar propuestas que incrementen los beneficios de su aplicación
- » Promover, por una parte, la ampliación de recursos y modificaciones en los fondos subregionales existentes, de manera que apoyen la formulación de proyectos relacionados con la integración fronteriza y por otra, la constitución de fondos binacionales cuando las condiciones lo permitan
- » Proponer al GT sobre Financiamiento y Garantías del COSIPLAN: evaluar la viabilidad de constituir un Fondo Regional de pre-inversión, en primera instancia, para la elaboración de programas y proyectos priorizados

### PRODUCTOS

- » Mecanismos de cooperación horizontal identificados y aplicados al desarrollo de capacidades
- » Planes y programas cuentan con financiación para su formulación y desarrollo.
- » Los mecanismos de financiamiento subregional y bilateral, tienen mayor capacidad para financiar proyectos priorizados en las fronteras comunes.
- » Constitución de fondos regionales, de apoyo a los programas de fortalecimiento y la pre-inversión.