

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS. MERCOSUR

REZAVAL, María Victoria; NUÑEZ, Teresita

mvrezaval@gmail.com, tedelwais@gmail.com

Taller I Políticas y Configuraciones Territoriales/ Taller II Estrategias de Intervención y Gestión PROPUR, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires-FADU- en asociación con la Dirección de Planificación y Coordinación Territorial. Secretaria de Planificación. Ministerio de Transporte de la Nación-MTN- (2019)

Resumen

La problemática transfronteriza ha adquirido gran relevancia en las últimas décadas como consecuencia de cambios sociales y geopolíticos, tanto en el ámbito latinoamericano como europeo. Las transformaciones que imponen la globalización y la apertura de mercados regionales, entre otras razones, han impulsado una notable disrupción de la noción tradicional de límites geopolíticos hacia una nueva visión de territorios de integración o fronteras abiertas. Producto de diversos tratados, acuerdos y normativas en materia de desarrollo regional, se ha consolidado un escenario potencial para el trabajo integrado entre los organismos de cooperación, los agentes gubernamentales, no gubernamentales y el sector académico.

Frente a este contexto, el presente trabajo propone la aplicación de una herramienta metodológica de índole analítica-evaluativa para el abordaje de la temática de integración urbana y territorial fronteriza, aplicado al caso de estudio del Mercosur. El abordaje metodológico desarrollado plantea sucesivas fases instrumentadas, iniciando por una primera **Matriz de Abordaje** multinivel

compuesta por *diferentes Niveles y Sistemas*. En una segunda fase, la **Matriz de Análisis y Selección de Casos** de estudio retoma lo realizado anteriormente y, sobre ello, propone un enfoque de trabajo a partir de dichos *Niveles o Escalas Territoriales y de los Sistemas* integrados ahora por *Ejes Temáticos* estratégicos. Por último, la **Matriz de Instrumentos** proporciona insumos para la elaboración de *metas de intervención temporal* (corto y mediano plazo) e incorpora **productos a alcanzar** como parte de una **Estrategia de Gestión y Planificación Transfronteriza**.

Entre los principales resultados obtenidos, se reconoce el potencial de aplicación de dicha **herramienta como recurso técnico** para el análisis y selección de Casos Prioritarios y Potenciales en la totalidad de puntos de frontera de Argentina. Asimismo, permite trabajar en la elaboración de instrumentos de gestión en diversas escalas temporales así como también, abordar la complejidad que presenta el territorio nacional en sus diferentes niveles jurisdiccionales. Por último, y con un **enfoque transversal e innovador**, facilita la integración de variables de diversas disciplinas contemplando la complejidad fronteriza en su totalidad.

Palabras clave

Mercosur, Integración fronteriza, Gobernanza, Gestión Territorial

Introducción

Hacia fines del siglo XX, y en el contexto de las transformaciones del sistema económico global, las naciones comenzaron a trabajar de forma asociada, promoviendo el desarrollo político, económico y social mediante intercambios comerciales y culturales. Al mismo tiempo, los organismos regionales de cooperación adquirieron gran protagonismo como resultado de la aceleración de flujos económicos, turísticos, educativos y migratorios, potenciados por el desarrollo de los sistemas de telecomunicaciones. En este marco, empieza a

consolidarse un nuevo escenario donde las relaciones de frontera emergen bajo una dinámica de mayor integración transnacional.

Al mismo tiempo, surgen diversos procesos geopolíticos en materia de cooperación y convergencia, orientados a la formulación de acuerdos, a la construcción de consensos y a la elaboración de políticas públicas entre diferentes sectores, niveles de gobiernos y disciplinas en el Cono Sur¹. Con la llegada del Mercosur en 1991, se afianza aún más dicho escenario forjando relaciones interregionales entre diversos países de Latinoamérica, con el objeto de promover el desarrollo integrado de territorios de fronteras e impulsar la elaboración y aplicación de nuevas herramientas de gestión y planificación tales como el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo y los Planes de Desarrollo Urbano Conjunto², entre otros.

De esta forma, la noción tradicional de frontera³ homogénea y estática como artefacto de seguridad y proteccionismo de la soberanía nacional, pierde validez frente a una visión superadora de geografía transfronteriza, donde convergen y divergen innumerables redes y flujos físicos y digitales que configuran y transforman dicho territorio. Estos espacios emergentes de intermediación e intercambio pluriescalar de bienes, servicios e información, dan lugar al surgimiento de conurbaciones fronterizas fragmentadas pero funcionalmente vinculadas por dinámicas de complementariedad y competitividad.

Frente a este escenario, surge la necesidad de avanzar hacia una nueva gobernanza multinivel, que contemple tanto la articulación vertical entre los diferentes niveles administrativos como el cruce horizontal de enlaces fronterizos relacionales locales. Para ello, se hace presente estudiar la dinámica existente en las fronteras argentinas, comprendiendo la complejidad y particularidad de cada uno de ellas, y reconociendo al mismo tiempo las nuevas demandas de un territorio en constante transformación donde se sedimentan diferentes lógicas territoriales.

¹Entre los principales organismos, se destaca a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) así como también, el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) y el Programa de Integración y Cooperación Económico Argentina Brasil (PICE), entre otros.

²La elaboración de la Disposición 12.167/2002 sobre el régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo, se propone agilizar, organizar y convalidar la movilidad de personas en el área transfronteriza y definir el margen de operatividad de la misma. Al mismo tiempo, el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas en 2019, busca "facilitar la integración de las comunidades fronterizas" representando un verdadero avance en materia de integración en áreas como el acceso a servicios educativos y de salud, desarrollo económico, trabajo.

³A los fines operativos, en el marco de este trabajo se considera que las fronteras son entidades espacio temporales localizadas, donde los territorios de dos o más países se yuxtaponen, articulando su funcionamiento en lo que concierne al uso y regulación del espacio y facilitando la movilidad transfronteriza de flujos de personas bienes y servicios.

El objetivo del trabajo apunta a presentar un proceso metodológico analítico evaluativo, integrado por herramientas que son aplicadas en sucesivas fases. El proceso metodológico permite identificar, analizar, caracterizar y priorizar los puntos de frontera existentes en Argentina con el fin de construir conocimiento, y elaborar instrumentos efectivos de gestión y planificación trasfronteriza, así como orientar la toma de decisiones en los territorios de frontera.

Desarrollo

Argentina posee un perímetro fronterizo que, sólo en su área continental, se extiende 15.000 kilómetros. De ese total, más de 9000 kilómetros corresponden a los límites con Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay y más de 5000 km corresponden al litoral fluvial del Río de la Plata y el Mar Argentino⁴. En efecto, existen alrededor de más de 100 pasos fronterizos de las cuales, Chile tiene la mayor representatividad en términos de superficie, con Brasil se comparten importantes nodos de tránsito de pasajeros y cargas y, con Bolivia y Paraguay, se presenta una dinámica de gran complejidad dado por los flujos formales e informales que cruzan cotidianamente la frontera.

Estos espacios bifinos o trifinios se constituyen sobre la base del aprovechamiento conjunto y/o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades que se plasman territorialmente mediante flujos comerciales, culturales, sociales y/o económicos. Por ello, y dada la complejidad y particularidad que presenta esta nueva visión de fronteras integradas, es necesario construir conocimiento sobre dicha dinámica mediante el desarrollo de instrumentos efectivos que incorporen y trabajen conjuntamente con diferentes disciplinas, sectores y actores.

Proceso metodológico para el abordaje de la integración urbana y territorial en fronteras

La herramienta metodológica que se presenta a continuación, se propone como potencial instrumento articulador entre los ámbitos técnicos, administrativos y académicos para el análisis, caracterización, evaluación y selección de puntos de frontera, a fin de elaborar estrategias innovadoras de intervención en los procesos de gestión del territorio trasfronterizo.

La misma plantea la aplicación de tres matrices diferentes correspondientes a tres fases del proceso metodológico. En una primera instancia, se plantea una Matriz de Abordaje construida sobre el concepto de gobernanza multinivel, la cual resulta clave en el planteo de la problemática de fronteras. La misma

⁴ Fuente: Plataforma web del Instituto Geográfico Nacional, sección de Límites, Superficies y Puntos Extremos.

articula Niveles (Macro, Meso y Micro) y componentes que integran un Sistema (Orgware, Software y Hardware).

La segunda fase se instrumenta a través de una Matriz de Análisis y Selección de Casos, de tipo multiescalar y pluridimensional, donde se profundiza el modelo planteado anteriormente partiendo de los Niveles o Escalas Territoriales (Macro, Meso y Micro) y de los Sistemas desagradados en Ejes Temáticos Estratégicos: Orgware en Gobernanza, Software en Servicios y Hardware en Infraestructura. Asimismo, se incorpora indicadores cualitativos y cuantitativos para la selección y caracterización de casos. Por último, la tercera fase, corresponde a la aplicación de una Matriz de Instrumentos de carácter multitemporal, que se utiliza para construir y priorizar metas a corto y mediano plazo en los casos de estudio seleccionados, a fin de consolidar una estrategia de planificación y gestión fronteriza integrada.

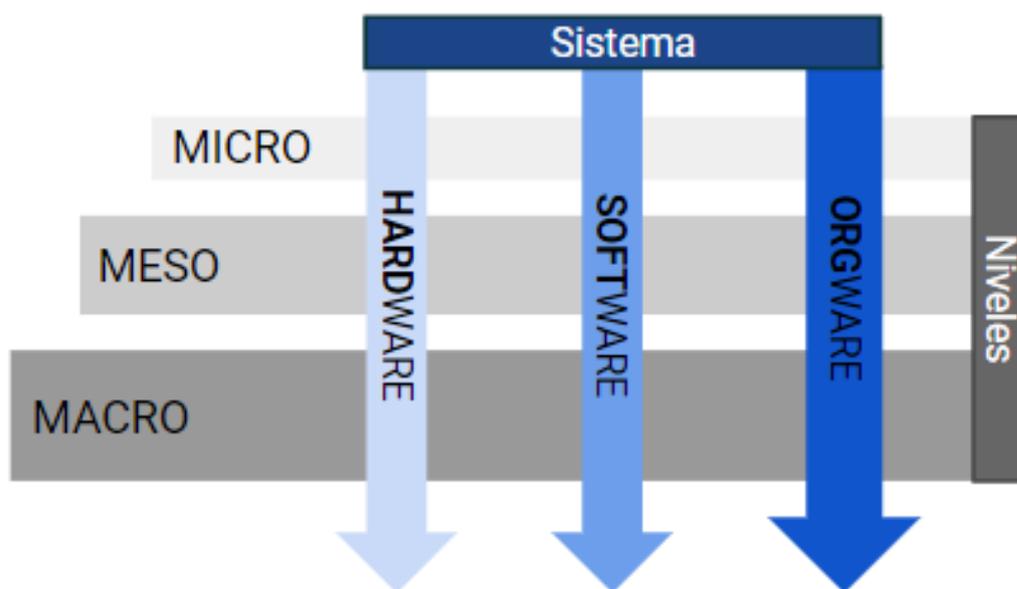
Primera fase: Matriz de Abordaje

El trabajo en los puntos de frontera se inicia con una Matriz de Abordaje constituida sobre el concepto de Gobernanza Multinivel, reconociendo la existencia y confluencia de procesos de intercambio entre diferentes actores, niveles de gobierno y disciplinas que deben ser abordadas mediante una visión superadora. Sobre la base de este concepto, se buscó avanzar desde un paradigma unidimensional -centrado nodalmente en la integración física- hacia uno multidimensional que englobe intervenciones en todos los niveles y sistemas mediante el desarrollo de una estructura de vinculación transversal⁵.

En efecto, la misma se conforma por un eje horizontal con tres Niveles de operación –Macro, Meso y Micro- y un eje vertical relacionado a los componentes de un Sistema tales como el Orgware (estructura organizativa del sistema), el Software (procesos, programas, etc) y el Hardware (infraestructura general y componentes físicos).

⁵Se tomó como referencia el modelo desarrollo por Notebook y Rodríguez.

Figura 1. Estructura general de la Matriz de Abordaje



Elaboración propia, 2019

Segunda fase: Matriz de Análisis y Selección de Casos

A continuación de la primera fase, se aplica una Matriz de Análisis y Selección de Casos tomando como universo de análisis la totalidad de puntos de frontera⁶. Los mismos son analizados por los tres Niveles o Escalas Territoriales - Macro (internacional/regional), Meso (interprovincial/metropolitano) y Micro (interlocal/ local).- y por los Sistemas mencionados anteriormente los cuales se desagregan en Ejes Temáticos estratégicos en el ámbito territorial.

El Orgware corresponde a dispositivos institucionales principalmente de regulación y control (Gobernanza), el Hardware se relaciona a la infraestructura física y los servicios que hacen posible la existencia de diversos tipos de flujos (Transporte y Movilidad) y, por último, el Software⁷, refiere al soporte no solo geográfico sino también, al denominado capital territorial social y humano⁸ (Territorio).

⁶Los puntos de frontera son lugares de vinculación entre los países, habilitados para la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de cargas y personas (Plan Estratégico Territorial 201, avance 2).

⁷ A nivel Micro, la matriz analítico evaluativa incorpora ejes temáticos presentados anteriormente y agrega aquellos considerados estratégicos, a fin de abordar con mayor profundidad los casos seleccionados en la escala meso a fin de avanzar hacia una estrategia de planificación y gestión transfronteriza.

⁸ Según la estructura sistémica planteada por Folk & Yerkes (1992) y Ostrom (2007), el Capital Territorial se genera a partir de un sistema integrado por distintos tipos de capital: institucional, cultural, social, humano y construido.

En términos evaluativos, dicha matriz se compone de dos tipos de indicadores: los de Caracterización aplicados para analizar aspectos relevantes en cada sistema en función a su Nivel, y los de Selección⁹ utilizados para identificar los puntos de frontera más estratégicos a ser estudiados. Tanto los Indicadores de Selección como de Caracterización, se describen a continuación con una nota al pie, desagradados por nivel y fuente de la información¹⁰.

⁹ Los indicadores de selección solo se aplican en el nivel Macro y Meso con el fin de identificar los casos a analizar en profundidad en la escala micro o local.

¹⁰ En el Eje de Gobernanza, se encuentran los indicadores de Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (Normativa que regula la movilidad de personas, bienes y mercancías entre las localidades fronterizas que componen un punto de frontera. Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la Nación); el Grado de Operatividad: (Mecanismos establecidos para ejercer el control de los puntos de frontera según las normativas de los países respectivos. Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Técnicos de Frontera, Ministerio del Interior de la Nación); la Cantidad de Organismos de Control (Organismos argentinos que operan en un punto de frontera. Fuente: Plataforma online de Pasos Suramericanos, IIRSA).

En el Eje de Territorio, se encuentra la Jerarquía de nodos (Caracterización del sistema urbano compuesto por varios sub-índices que resumen aspectos clave de los nodos urbanos. Fuente: ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación), y el Índice de Centralidad (equipamientos y servicios disponibles en cada uno de los centros urbanos considerados. Fuente: ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación). En materia de Desarrollo Productivo, se analiza la Diversificación Productiva (Clasificación de las microrregiones según el grado de diversificación productiva. Fuente: Atlas ID, ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación) y los Hitos Turísticos (Presencia de nodos o corredores turísticos integrados de relevancia. Fuente: Elaboración propia en base a fuentes primarias y secundarias). Asimismo, en términos de Desarrollo Social y Ambiente, encontramos el indicador de Educación Integrada (Iniciativas de integración fronteriza en dicha materia. Fuente: Elaboración propia en base las actas 2019 y 2018 de los Comités de Integración Fronteriza, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación) y las Amenazas: Nivel de exposición a diversas adversidades tales como exposición de viviendas a tormentas severas, índice máximo de magnitud de inundaciones y exposición de viviendas a peligrosidad sísmica. Fuente: Atlas ID, ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación).

Por último, en el ámbito del Transporte y la Movilidad, se estudia el Tipo de Tránsito (Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF), el Tránsito Particular (TP), Turismo (T) y Carga (C). Fuente: Elaboración propia en base a fuentes primarias y secundarias), el Flujo de Ingreso y Egreso de Personas (Cantidad de personas que ingresan y egresan de los puntos de frontera por año. Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior de la Nación), el Índice de Conectividad Multimodal (Clasificación de los departamentos del país en cuatro categorías a partir de la dotación de redes de transporte multimodal con los que cuentan. Fuente: Atlas ID, ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación), y la Relación entre Flujo de Pasajeros y Cargas: Relación entre el flujo de pasajeros y cargas. Fuente: Elaboración propia en base al Inventario de Pasos de Frontera, Anexo IV, Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica).

Figura 2. Matriz analítico evaluativa por Niveles y por Sistema
Indicadores de selección: Amarillo / Indicadores de Caracterización: Rosa)

NIVEL	SISTEMA		
	ORGAWARE	SOFTWARE	HARDWARE
	Gobernanza	Territorio	Transporte y Movilidad
ESCALA MACRO	Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo	Jerarquía de Nodos	Tipos de Tránsito
			Flujo de Ingreso y Egreso de Personas
ESCALA MESO	Grado de Operatividad	Índice de Centralidad	Índice de Conectividad Multimodal
	Cantidad de Organismos de Control		Relación entre flujos de pasajeros y cargas

Elaboración Propia 2019

Figura 3. Matriz analítico evaluativa por Nivel Micro, y por Sistemas (en naranja se muestran los Indicadores de Caracterización)

NIVEL	SISTEMA						
	ORGAWARE	SOFTWARE					HARDWARE
	Gobernanza	Territorio	Seguridad	Desarrollo Productivo	Desarrollo Social	Ambiente	Transporte y Movilidad
ESALA MICRO	Grado de Operatividad	Jerarquía de Nodos	Cantidad de Organismos de Control	Diversificación Productiva	Educación Integrada	Amenazas	Flujo de Ingreso y Egreso de Personas
				Hitos Turísticos			Tipo de Tránsito

Elaboración Propia, 2019

Tercera fase: Matriz de Instrumentos

Finalmente, en la tercera fase se lleva a cabo una instancia de trabajo de mayor especificidad a nivel microescalar, lo que permite abordar de forma integrada las particularidades existentes a ambos lados de la frontera ya sea, bajo una dinámica de complementariedad como de competitividad. La Matriz de Instrumentos se elabora sobre la base de los casos seleccionados y, partir de su análisis, se proponen herramientas que contribuyan en la elaboración de una estrategia de gestión y planificación fronteriza efectiva.

En síntesis, el planteo de herramientas en esta matriz apunta a la articulación de ejes temáticos con una visión integral del territorio de carácter propositivo. Las mismas se alinean a metras de corto y mediano plazo. Como resultado, se obtienen Instrumentos de gestión (Comité de Gestión; Taller Participativo, etc.) y Productos (Anteproyectos de integración fronteriza, Lineamientos de Política Pública, entre otros).

Caso de estudio: Fronteras del Mercosur

Partiendo del reconocimiento de la labor desarrollada en materia de integración fronteriza por el Mercosur, se estableció como universo de estudio las fronteras que Argentina comparte con los países miembro: Paraguay, Brasil y Uruguay¹¹.

Los PF nacionales son mayormente *fluviales o fluviales con puente*, y se ubican próximos a los ríos que integran la Cuenca del Plata tales como el Pilcomayo, Paraguay, Paraná, Uruguay y Rio de La Plata. Dicha dinámica presenta un gran complejidad en el desarrollo de enlaces funcionales –ya sean bajo una lógica de complementariedad y/o competitividad- de índole social, económico y cultural. Por ello, se presenta a continuación la aplicación de la metodología desarrollado en sus sucesivas fases para las fronteras Mercosur.

Primera Fase: Matriz de Abordaje

Partiendo de la implementación de la Matriz de Abordaje en sus diferentes Niveles y Sistemas, es importante señalar que el componente Orgware - relacionado a la estructura organizativa del sistema- aparece como un factor clave para el abordaje de las problemáticas existentes en las fronteras en términos de la complejidad institucional, la superposición de competencias, el amplio ecosistema de actores y sectores¹², etc.

¹¹ Chile y Bolivia son estados asociados.

¹² Gobiernos locales de cada país limítrofe (Consulados de Argentina ARG, República Oriental de Uruguay ROU, Brasil y Paraguay); Gobiernos Provinciales y departamentales de los respectivos países (Comisión Técnica mixta de Salto Grande CTM; Cadenas empresariales de complejos agropecuarios, turísticos, comerciales, entre otros); y organismos binacionales como la Comisión administrativa del Rio Uruguay CARU); Comisión de Cooperación para el Desarrollo de

Asimismo, en relación a los procesos y programas (Software), se destaca que cada punto de frontera representa un nodo estratégico en el contexto regional donde se concentra una determinada oferta de equipamientos y servicios en el nodo y su área de influencia. Por último se identifica, a partir de los componentes físicos (Hardware), la importancia de contemplar el rol de la infraestructura de conectividad (puertos, aeropuertos, redes de transporte, servicios de telefonía gas electricidad, entre otros) ya que resulta determinante para reconocer y trabajar sobre los flujos existentes que atraviesan y configuran los espacios fronterizos.

En suma, la movilidad de personas bienes y servicios que habilita el Hardware está condicionada a su vez por el software y muy especialmente en el caso de fronteras por el Orgware, conformando en consecuencia un Sistema Territorial que articula los diversos componentes

Segunda Fase: Matriz de Análisis y Selección de Casos

En esta fase, se caracterizaron en el nivel Macro, la totalidad puntos de frontera según los indicadores correspondientes y se identificaron aquellos que aplican el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo¹³ en su territorio. De los mismos, se encontraron un total de 34 PF: 21 pertenecen a Paraguay (12 son fronteras fluviales, 5 fluviales con puente y 2 son terrestres), 9 son de Brasil (4 son fluviales y fluviales con puentes respectivamente y 1 terrestre) y 4 con Uruguay (1 fluvial y 3 fluvial con puente).

Fronteras CODEFRO; Comité Binacional Hidrovía; Organismos regionales de carácter binacional u otros diversas finalidades y alcances territoriales como la UNASUR(IIRSA) o Mercosur(Nivel macro).

¹³ Cabe destacar que aquellas fronteras que cuenten con la disposición de dicho régimen, son consideradas Localidades Fronterizas Vinculadas por el Mercosur.

Figura 4. Caracterización de la totalidad de PF por el indicador de Flujo de Ingreso y Egreso de Personas 2017.



Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Migraciones, 2019

En el Nivel meso escalar, se analizaron los PF identificados anteriormente, y se seleccionaron 6 Casos Prioritarios (debiendo cumplir con la condición de ser Localidades Fronterizas Vinculadas, en adelante LFV) y 5 Potenciales (para los cuales no es condición vinculante ser una LFV, sin embargo, en estos casos se valora el potencial existente como articuladores secundarios de nodos de frontera primarios) a partir del indicador de Grado de Operatividad.

Como criterio general de selección de cantidad de casos, se estableció un límite máximo de dos casos por país (no se tuvieron en cuenta aquellos puntos de triple frontera por la complejidad que representan los mismos):

a) Casos de Estudio Prioritarios

- Clorinda - Puerto José Falcón (Argentina-Paraguay)
- Posadas - Encarnación (Argentina-Paraguay)
- Santo Tomé - Sao Borja (Argentina-Brasil)
- Paso de Los Libres - Uruguayana (Argentina-Brasil)

- Concordia – Salto (Argentina-Uruguay)
- Gualeguaychú - Fray Bentos (Argentina-Uruguay)

b) Casos de Estudio Potenciales

- Misión La Paz – Pozo Hondo (Argentina-Paraguay)
- Puerto Formosa – Puerto Alberdi (Argentina-Paraguay)
- Bernardo de Irigoyen – Dionisio Cerqueira (Argentina-Brasil)
- Puerto Alba Posse – Porto Mauá (Argentina-Brasil)
- Puerto Concepción del Uruguay – Puerto Paysandú (Argentina-Uruguay)

Tercera Fase: Matriz de Instrumentos

Por último, al aplicar la Matriz de Instrumentos, se tomó la totalidad de los Sistemas implementados en el Nivel Micro y se incorporaron a dicha instancia como Ejes de Integración. Sobre los mismos, se establecieron una serie de objetivos a alcanzar en diferentes escalas temporales. Dado que el trabajo se realizó en el marco institucional de la Secretaría de Planificación de Transporte de Nación, se priorizaron aquellas metas afines a las competencias de la misma:

-Metas a Corto Plazo: Identificar criterios existentes y determinar Zonas de Integración Fronteriza (Eje Territorio) e identificar centros atractores y flujos de personas y mercancías (Transporte y Movilidad)

-Metas a Largo Plazo: Formular y gestionar planes de transporte y telecomunicaciones (Transporte y Movilidad) y formular programas de desarrollo económico y turístico integrado (Desarrollo Productivo).

Figura 5. Metas a corto y mediano plazo para impulsar un marco de Planificación Estratégica Transfronteriza.

EJES DE INTEGRACIÓN	META A CORTA PLAZO		META A LARGO PLAZO
GOBERNANZA	Mapear y generar un REPOSITORIO DIGITAL NORMATIVO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	Mapeo de la INFORMALIDAD y promoción de acciones	Crear espacios de PARTICIPACIÓN CIUDADANA TRANSFRONTERIZA
SEGURIDAD	Optimizar el funcionamiento de los controles integrados		Llevar a cabo acciones contra el NARCOTRÁFICO Y la TRATA DE PERSONAS
TERRITORIO	Identificar criterios existentes y determinar ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA		Implementar PLANES PARA LOCALIDADES FRONTERIZA VINCULADAS
TRANSPORTE y MOVILIDAD	Identificar CENTROS ATRACTORES y FLUJOS de personas y mercancías		Formular y gestionar PLANES DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES
DESARROLLO PRODUCTIVO	Determinar la PRODUCTIVIDAD TRANSFRONTERIZA (PIB)		Formular PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y TURÍSTICO INTEGRADO
DESARROLLO SOCIAL	Implementar SISTEMA DE EDUCACIÓN BILINGÜE E INTEGRADA		Desarrollar PLANES DE SALUD INTEGRADOS
AMBIENTE	Identificar EXTERNALIDADES ANTRÓPICAS sobre el medio ambiente		Formular PLANES DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN

■ METAS A CORTO PLAZO PRIORIZADAS ■ METAS A LARGO PLAZO PRIORIZADAS

Elaboración propia, 2019

Cabe destacar que, el mapeo y análisis de la dinámica de la informalidad que tiene lugar en las fronteras nacionales (gran porosidad de los límites entre Argentina y Paraguay por ejemplo) y la promoción de acciones para abordar esta problemática, se identificó como un objetivo transversal a los todos los Ejes de Integración debiendo ser considerado en el corto plazo.

Para finalizar con dicha matriz, reelaboró una estrategia de trabajo integrada para materializar las metas seleccionadas a corto y mediano plazo, mediante el planteo de herramientas efectivas de gestión y la elaboración de productos e instrumentos de política pública en cada instancia, los cuales se detallan a continuación:

-Metas a Corto Plazo: Trabajar de forma transversal y multidimensional, seleccionando sobre el total de los Ejes de Integración aquellos más relevantes para abordar cada meta priorizada. Para ello, se propone llevar a cabo mesas de trabajo de índole interlocal, donde participen agentes de ambas ciudades de frontera y de diversos niveles de gobierno, sectores y disciplinas. Las mismas se conformarían como un espacio propositivo para debatir sobre problemáticas comunes y sentar una agenda de trabajo transversal a los Ejes de Integración seleccionados. Como producto, se busca elaborar un Anteproyecto de Integración Fronteriza que incorpore recomendaciones para la instancia a largo plazo

-Metas a Largo Plazo: Consolidar dicha visión transversal profundizando sobre aquellos ejes estratégicos mediante el desarrollo de un Comité Binacional de Gestión y Planificación Integrada de carácter vinculante, articulando con

diferentes agentes públicos de ambos países y de diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios). Al mismo tiempo, se busca diseñar una instancia de participación de la sociedad civil o Talleres de Participación Ciudadana que posibiliten la generación de propuestas y conocimiento a incorporar al trabajo del Comité Binacional. Como resultado, se orienta a consolidar un Marco Normativo de Integración Fronteriza¹⁴, y elaborar Términos de Referencia para el desarrollo de un Plan Estratégico de Integración Fronteriza (instrumento que proponga lineamientos para los Planes de Desarrollo Conjunto y Ordenamiento Territorial del Mercosur en las áreas de frontera.

Figura 6. Estrategia de Planificación Estratégica Transfronteriza



Elaboración propia, 2019

4 .Reflexión final

Resultados obtenidos

A partir del estudio realizado, se elaboraron diversas conclusiones de las cuales se destaca que la Gobernanza, es un eje de suma importancia dado que permite cualificar y cuantificar el peso real que poseen los puntos de frontera y determinar los flujos que por allí circulan. Al mismo tiempo, la definición de una zona integrada de frontera es un tema postergado que exige ser abordado de forma transversal (visión superadora del tránsito vecinal fronterizo), con

¹⁴ Es indispensable incorporar la normativa ya desarrollada en la materia y contar con la colaboración e los organismos regionales de cooperación como el Mercosur.

carácter vinculante y de índole no replicable dado la particularidad de cada caso.

Asimismo, y a partir del trabajo desarrollado, se identificaron en los tres Niveles de análisis (Macro, Meso, y Micro) una serie de patrones relevantes entre los cuales se destaca que:

- A mayor grado de operatividad, mayor intensidad de flujos.
- A mayor intensidad de flujos, mayor nivel de control en los puntos de frontera.
- A mayor jerarquía del nodo fronterizo, mayor centralidad e influencia administrativa y financiera.
- A mayor complejidad y diversidad de flujos de flujos, mayor índice de conectividad multimodal.
- A menor cantidad de complejos productivos, mayor especialización.
- El patrón más frecuente de vulnerabilidad ambiental en el área de estudio es el de tormentas e inundaciones.

4.1 Impactos en la utilización

La herramienta elaborada posee un alto potencial de articulación para el trabajo conjunto entre diversos sectores y disciplinas así como también, en su aplicación a diferentes Niveles o escalas territoriales. Esto daría lugar al desarrollo de actividades de transferencia hacia las instituciones de educación superior hacia el sector público en sus diferentes niveles así como hacia organismos regionales de cooperación, generando incidencia tanto en la toma de decisiones como en la implementación de proyectos de estratégicos. Para dar cuenta de ello, se mencionan a continuación los avances generados en la materia por orden cronológico:

- Trabajo conjunto de varias direcciones dentro de la Secretaría de Planificación de Transporte del Ministerio de Transporte de Nación.
- Participación de la reunión preparatoria del Comité de Integración Santo Tomé - Sao Borja (Argentina-Brasil).
- Presentación de la herramienta a autoridades y asesores especialistas del Ministerio de Transporte de la Nación.
- Desarrollo de una pasantía académica en el ámbito de Maestría de Planificación Urbana y Regional (PROPUR), FADU-UBA.
- Presentación de la herramienta al equipo de la Dirección de Límites y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.
- Propuesta de trabajo conjunto a las autoridades del Municipio de Concordia
- Socialización y aplicación de la metodología en la Maestría de Planificación Urbana y Regional (PROPUR), FADU-UBA con foco en el estudio de caso Concordia-Salto y Posadas-Encarnación

4.2 Contribuciones de la herramienta

La herramienta desarrollada permite no solo abordar la complejidad territorial existente en más de 60 puntos de frontera y tres naciones diferentes sino también, impulsar el desarrollo de una agenda estratégica para la gestión trasfronteriza con metas claras, instrumentos y productos a ser desarrollados como insumos para la toma de decisiones: Entre sus principales contribuciones, se destaca la:

-Replicabilidad: Es un instrumento susceptible de ser aplicado en la totalidad de fronteras que Argentina comparte con otros países tales como Chile y Bolivia, dado que los indicadores de caracterización y de selección pueden ser implementados en todos los casos y el Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo es una normativa particular aplicada en la totalidad de Estados Asociados al Mercosur. Por lo tanto es replicable en la totalidad los puntos de frontera de Argentina (más de 100).

-Especificidad y Transversalidad: El desarrollo de esta herramienta ha permitido construir conocimiento sobre la complejidad particular de cada caso de forma integrada (se trabaja a partir de una lógica de complementariedad y competitividad) sobre ello, es posible avanzar en la elaboración de metas y nuevas herramientas específicas según las necesidades de cada territorio transfronterizo.

-Etapabilidad: La posibilidad que brinda la herramienta de identificar y cualificar casos de estudio en prioritarios y potenciales, permite organizar una agenda de trabajo y desarrollar una estrategia por etapas en un marco de operatividad efectiva para la gestión y planificación de dichos territorios, con metas a corto y mediano plazo. Asimismo, posibilita el trabajo conjunto con los Comités de Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación¹⁵.correspondientes según los casos de estudio establecidos.

-Escalabilidad: Promueve una abordaje más efectivo ya que trabaja a partir de tres escalas territoriales (Macro, Meso y Micro) y reconoce en la dinámica transfronteriza existente, la importancia de trabajar a partir de una visión más amplia que incorpora los nodos secundarios de articulación o hinterland territoriales a partir de la selección de 5 casos potenciales a ser desarrollados a futuro.

¹⁵ Plataforma online con los Comités de Integración que Argentina comparte con los países limítrofes: <https://integracionfronteriza.cancilleria.gob.ar/calendario-de-reuniones>

Bibliografía

BENEDETTI, A. (2017). Bordes, límites, frentes e interfaces: algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras -Universidad de Buenos Aires.

BENEDETTI, A... (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio- . Estudios Fronterizos, Vol. 15, Núm. 29, pp. 11-47.

BOISIER, S... (2003). Globalización, Geografía política y Fronteras. Madrid: Anales de Geografía de la Universidad Complutense.

Decreto 253/2018-Ministerio de seguridad Zonas de Seguridad de Fronteras. Apruébese Cartografía Oficial. Facultades. Recuperad de <http://servicios.infoleg.gob.ar/o>

DIEZ TETAMANTI, J., y CHANAMPA, M. (2017). Perspectivas de la Cartografía Social, experiencias entre extensión, investigación e intervención social. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, (N°6): 84-94.

DPYCT- SP- MT (Dirección de PLANIFICACION Y COORDINACION TERRITORIAL - Secretaria de Planificación-Ministerio de Transporte) -(2019)- Hacia un marco de planificación transfronteriza- Documento de Trabajo de la DPYCT –MTNpdf

HAROLDO DILLA, A. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. Estudios Fronterizos, Vol. 16 Núm. 31., pp. 15-38.

JIMENEZ, R. (2019). Comercio informal en ciudades de frontera. Estudio de caso de los feriantes de ropa y calzado en la ciudad de Tacna (Perú). *Si Somos americanos*, 19 (1), pp. 13-42.

KRALICH S. & BENEDETTI A, & SALIZZI E. (2012). Aglomeraciones transfronterizas y movilidad, una aproximación desde casos sudamericanos. *Boletín Gaucho de Geografía*, 38: pp. 111-136.

NUÑEZ T; ARECO A. (2017) Sistema de Transporte y Jerarquía de Ciudades Documento de Trabajo de la DPYCT –MT.pdf

NUÑEZ TERESITA (2017) – Transporte y Territorio en el marco de Proyectos de Inversión-DPYCT – SPT (Dirección de Planificación y Coordinación

Territorial – Secretaria de Planificación de Transporte)-Documento de Trabajo de la DPYCT –MT.pdf

NUÑEZ TERESITA (2018) Federalismo Región y Transporte-Regiones integradas en Argentina DPYCT – SPT (Dirección de Planificación y Coordinación Territorial – Secretaria de Planificación de Transporte)- Documento de Trabajo de la DPYCT –MT.pdf

OIM - Organización Internacional para las Migraciones - Oficina Regional para América del Sur (2018) Dinámicas Migratorias en Fronteras de países de América del Sur. /www.robuenosaires.iom.int

ODONE N. (2012). Cooperación transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo sub nacional- EIXO Atlántico. Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico. Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal, nº 19, p.112-125.

ODDONE N,& QUIROGA BARRERA,& ORO M; S& ARTORI DE ALMEIDA &PRADO, H; & WILLINER A. (2016) Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor Integración a múltiples niveles pdf NACIONES UNIDAS –CEPAL– Serie Desarrollo Territorial 20.Recuperado de :www.repositorio.cepal.org

RHI-SAUSI José Luis, CONATO Darío (Coord.)(2010) Cooperación transfronteriza e integración en América Latina La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. Proyecto CESPI – IILA. pdf. Recuperado de www.paradiplomacia.org

SILVA SANDES E (2016) Espacio fronterizo en el Rio Uruguay: Entre Fragmentación y cohesión regional (1994-2014)-Universidad d de Entre Ríos – Tesis Doctoral. Recuperado de www.ucu.edu.uy

UNASUR IIRSA COSIPLAN. (2015). Programas Territoriales de Integración – PTI s Lineamientos conceptuales para su formulación. Estudios Fronterizos, nueva época, vol. 16, núm. 31, 15-38.

RHI-SAUSI J. &ODONE N. (2015) Cooperación e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR /El caso de la Triple Frontera Argentina Brasil pdf. Recuperado de www.researchgate.net